



| lavoce.info |

Giustizia civile da paese civile

I dossier de lavoce.info

La lentezza della giustizia civile è da tempo uno dei principali fardelli per la crescita della nostra economia. Un enforcement dei contratti modesto accresce il rischio paese, disincentiva gli investitori esteri a insediarsi in Italia, oltre che introdurre barriere all'ingresso di nuove imprese, a rendere più costoso o razionato il credito bancario. Molti sono gli studi che abbiamo ospitato sul sito e che riproponiamo in questo dossier che ben spiegano i diversi e negativi effetti dell'inefficienza della macchina giudiziaria sul sistema economico di questo paese.

Le classifiche internazionali ci collocano in posizioni pessime nei ranking di confronto con gli altri paesi non solo avanzati, ma anche in via di sviluppo.

Molto però è stato fatto negli ultimi anni per aggredire questo problema e anche i primi effetti, seppur non visibili nelle classifiche internazionali si registrano nei dati.

Si è infatti intervenuto sulla geografia giudiziaria riducendone l'eccessiva dispersione sul territorio, che inficia la produttività degli uffici giudiziari. Tribunali troppo diffusi e piccoli infatti pregiudicano la specializzazione nell'attività dei magistrati, specializzazione che avrebbe invece un ruolo efficace e importante nella produttività degli uffici. Passi importanti nel senso di una maggiore specializzazione sono stati realizzati anche attraverso l'istituzione del tribunale delle imprese.

Anche la formula di remunerazione degli avvocati ha visto delle novità ed ora è costruita, rispetto al passato, in modo più coerente rispetto agli obiettivi di sveltimento del processo civile e di una maggiore trasparenza e concorrenza nel mercato delle professioni legali.

Negli ultimi anni si è molto puntato sul ruolo delle ADR (forme alternative di risoluzione delle Controversie) per un effetto deflattivo del contenzioso e nelle ultime novità introdotte da questo governo lo strumento è stato reso più attraente attraverso forme di premialità.

Altro protagonista importante delle azioni portate avanti negli ultimi anni è stata una progressiva maggiore informatizzazione del processo, che pure sta portando effetti positivi. Ultimo elemento in corso di potenziamento è l'estensione delle "buone pratiche" attuate nei tribunali più efficienti, in modo particolare quello di Torino, agli uffici giudiziari dell'intero territorio nazionale.

I primi risultati si osservano già e non sono modesti: tra il 2013 e il 2012 i tempi dei processi presso i tribunali si sono accorciati del 14 % e in generale il tasso di congestione dei tribunali, rappresentato dal numero delle pendenze, non solo si è arrestato, ma sta persino diminuendo.

Restano ancora problemi importanti su congestione e lentezza delle corti di appello e lo smaltimento dell'arretrato anche presso i tribunali è un fardello pesantissimo al completo dispiegamento degli effetti delle molte riforme già introdotte.

- Le ferie ridotte del giudice? Un boomerang – Amelia Torrice, 07.11.2014
- Giustizia Civile: il primo passo non basta – Andrea Ichino, Nicola Persico e Pietro Spera, 24.10.2014
- Se la giustizia è lenta, i lavori pubblici sono in ritardo – Decio Coviello, Luigi Moretti, Giancarlo Spagnolo e Paola Valbonesi, 06.12.2013
- Giustizia Civile – Daniela Marchesi, 13.11.2012
- Con tribunali lumaca l'impresa resta piccola – Silvia Giacomelli e Carlo Menon
- Meno tribunali, più giustizia – Gilberto Muraro, 10.07.2012
- Troppi azzardi (moralì) nella giustizia civile – Leonardo D'Urso, 06.07.2012
- Il buon esempio della conciliazione – Luca Clementi, 15.07.2011
- 10 proposte per ridurre il numero di processi – Luca Clementi, 29.11.2011
- Un'agenzia per una giustizia efficiente – Dario Quintavalle, 11.11.2011
- Il costo salato della giustizia civile lenta – Daniela Marchesi, 21.06.2011
- La giustizia rapida è anche di qualità – Marco Leonardi e Maria Raffaella Rancan, 15.05.2009
- Più conciliazione per la giustizia–lumaca - Luca Clementi, 10.02.2009
- Giustizia: Anno nuovo, vecchie inefficienze – Daniela Marchesi, 06.02.2009
- Una giustizia double-face – Luigi Marini, 28.03.2008
- L'andamento lento della giustizia civile – Marco Leonardi e Maria Raffaella Rancan, 02.09.2008
- Se la giustizia non aiuta le imprese – Silvia Giacomelli e Magda Bianco, 26.10.2006
- Professionalità dei magistrati tra riforma Castelli e proposte dell'Unione – Carlo Guarnieri, 20.03.2006
- La giustizia lenta e le dilazioni di pagamento - Amanda Carmignani, 19.09.2005
- L'offerta di giustizia in Europa e l'offerta di giustizia in Italia – Daniela Marchesi, 28.01.2005
- Una controriforma per la giustizia civile – Michele Taruffo, 22.11.2004
- Il giudice e il mediatore – Sergio Chiarloni, 22.11.2004
- Una cura omeopatica per i ritardi nella Giustizia Civile – Carla Musella, 19.08.2002

Le ferie ridotte del giudice? Un boomerang

Amelia Torrice, 07.11.2014

Lungi dal produrre effetti miracolosi, la riduzione delle ferie dei magistrati rischia di diventare un ulteriore fattore di complicazione e di inefficienza della giustizia ordinaria. Le misure che davvero servirebbero per ridurre i tempi di definizione delle controversie e l'arretrato.

LA SOSPENSIONE DEI TERMINI PROCESSUALI E LE FERIE DEI MAGISTRATI

Il decreto legge 132/2014 riduce da 46 a 26 giorni, decorrenti dal 1° al 31 agosto di ciascun anno, la sospensione dei termini processuali e da 45 a 30 giorni le ferie dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché degli avvocati e procuratori dello Stato. Sono due cose molto diverse tra loro, ma molto strettamente correlate. La prima riduce le attività degli uffici giudiziari e l'attività degli avvocati per evitare che durante l'estate sia difficile comunicare i provvedimenti del giudice, ovvero gli atti degli avvocati, alle parti, ai testimoni, ai consulenti, ai periti, agli stessi avvocati. Le ferie, o vacanze, dei giudici garantiscono anche a questa categoria un po' particolare di pubblici dipendenti il periodo di riposo annuale, che spetta a tutti i lavoratori. Durante il periodo di sospensione dei termini gli uffici giudiziari non chiudevano (e non chiuderanno); un adeguato numero di magistrati rimaneva (e rimarrà) in servizio per la trattazione dei procedimenti sottratti dalla legge alla sospensione dei termini in ragione dell'urgenza che li connota. Tutti gli altri magistrati erano obbligati (come gli insegnanti) a fruire delle ferie durante il periodo di sospensione dei termini, e ne spendevano buona parte per la redazione dei provvedimenti relativi ai processi trattati prima della sospensione del periodo feriale e anche per lo studio dei processi fissati nelle udienze calendarizzate subito dopo la fine del periodo di sospensione. Per tal via il sistema poteva programmare il lavoro giudiziario nel periodo cosiddetto ordinario, contando in via generale sulla presenza di tutti i magistrati in servizio in ciascun ufficio giudiziario, salvo quelli che avevano lavorato nelle sezioni feriali.

TEMPO DI LAVORO FLESSIBILE E DIRITTO AL GODIMENTO DEL RIPOSO ANNUALE

I magistrati non devono "timbrare il cartellino" ma, ovviamente, sono tenuti a partecipare alle udienze calendarizzate, rispettandone l'orario di apertura (non è previsto e, ovviamente non è prevedibile, alcun tempo massimo di durata delle udienze e dei lavori delle successive camere di consiglio) e sono obbligati a rispettare i termini processuali previsti dalla legge per il deposito dei provvedimenti giudiziari. Termini che ieri come oggi decorrevano e decorrono incessantemente non solo durante la fruizione del periodo di ferie ma, addirittura, anche durante la malattia del giudice. E, di fatto, prima della riforma, accadeva che i magistrati, molto spesso, in ferie non ci andavano proprio, perché "Convivono coi propri fascicoli tutto l'anno (...). Le volte che parte in vacanza, il giudice si porta i fascicoli con sé". Era questa l'inevitabile conseguenza della flessibilità del tempo di lavoro dei magistrati. Il decreto legge 132/2014 conferma il diritto dei magistrati a godere del periodo di riposo annuale e rimette agli organi di autogoverno delle magistrature (servizio novità) l'approntamento di misure organizzative per garantirne l'effettività. Tra queste probabilmente dovrà inserirsi anche il calcolo *ad personam* dei giorni spesi da ciascun giudice per la redazione di tutti i provvedimenti che devono essere depositati a ridosso del periodo feriale. Tutto ciò rischia di intralciare l'organizzazione del lavoro degli uffici giudiziari, perché durante il periodo cosiddetto ordinario potrebbero essere in ferie alcuni magistrati, con buona pace dei progetti di definizione delle controversie e di riduzione dell'arretrato, previsti dall'articolo 37 Dl 6 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011 n. 111 e degli obiettivi in essi individuati.

I DATI CEPEJ

Il numero dei procedimenti pendenti e la loro durata media dipendono dal numero delle cause in entrata e dal rapporto tra questo numero e quello dei procedimenti che ciascun giudice può decidere in un anno. Secondo i dati Cepej (*Commission européenne pour l'efficacité de la justice*, Commissione europea per l'efficienza della giustizia), nonostante il numero di giorni di ferie, oggi considerato eccessivo, i magistrati hanno raggiunto i più alti livelli di produttività nel panorama europeo.

CAMBIARE VERSO

Il fatto è che per *cambiare verso* alla situazione inaccettabile, della giustizia e, in particolare di quella civile, occorre (e occorre) *cambiare verso* prima di tutto nelle modalità di approccio ai problemi ed evitare semplificazioni e slogan. L'incremento del numero di definizione dei processi e la riduzione dell'arretrato richiedono riforme organiche e davvero semplificatrici del processo civile, più coraggiose di quelle introdotte dal Dl 132/2014, nuovi investimenti economici per l'ammodernamento delle tecnologie informatiche, il reclutamento immediato di nuovi e giovani magistrati per provvedere alla copertura della pianta organica e dei posti che rimarranno scoperti per effetto della riforma, giusta e condivisibile, dell'abbassamento dell'età pensionabile dei magistrati, lo sblocco del turn over del personale di cancelleria, ormai ridotto al lumicino in tutti gli uffici. In assenza di interventi di tal fatta, la riduzione delle ferie dei magistrati non produrrà effetti miracolosi, ma rischia solo di diventare fattore di complicazione e di inefficienza della giustizia ordinaria.

*L'autrice è presidente di sezione presso la sezione lavoro della Corte di appello di Roma

Giustizia civile: il primo passo non basta

Andrea Ichino, Nicola Persico e Pietro Spera, 24.10.2014

Il decreto sulla giustizia civile va nella direzione giusta. Ma non è sufficientemente incisivo per favorire forme alternative di risoluzione delle controversie. Che invece potrebbero ridurre l'arretrato e moderare l'impatto dei nuovi casi sul lavoro dei giudici.

RAGGIUNTO UN OBIETTIVO MINIMALE

Negli Stati Uniti, soltanto il 3 per cento delle cause civili iscritte nei tribunali pubblici finiscono con un processo deciso da un giudice togato. Il resto viene risolto in altri modi, tra i quali la mediazione, che riguarda quasi il 50 per cento dei casi. Se in Italia potessimo raggiungere percentuali come queste (97 per cento dei casi esauriti senza processo), almeno due grandi problemi della giustizia civile sarebbero di fatto risolti: l'enorme arretrato accumulato e l'incessante nuova domanda di giustizia, che ogni giorno si aggiunge a quell'arretrato. Per questo pensiamo che il Governo vada nella direzione giusta quando introduce misure finalizzate a diffondere il ricorso a forme alternative di risoluzione delle controversie, sia per quel che riguarda l'arretrato sia per quel che riguarda i nuovi casi iscritti a ruolo. Non siamo, però, sicuri che le misure previste dal recente decreto sulla giustizia civile siano sufficienti a cambiare davvero le cose. A scanso di equivoci, è bene chiarire che auspicare il ricorso a forme alternative di risoluzione delle controversie non significa abdicare al ruolo dello Stato. In altri ordinamenti, come ci dice il caso americano, è fisiologico che l'amministrazione della giustizia non sia un monopolio statale, almeno in tutte quelle situazioni in cui il servizio richiesto dalla collettività è offerto meglio da altri soggetti o istituti. Semmai, ciò che lascia perplessi in Italia è perché la domanda di giustizia che bussava alle porte della magistratura togata sia così abbondante. Se per una controversia civile le parti in causa fanno di dover attendere molti anni e sostenere spese legali considerevoli prima di poter leggere una sentenza definitiva, perché non si rivolgono ad altri per risolverla in tempi più rapidi? Forse perché gli italiani, per mancanza di informazioni adeguate, ritengono che solo lo Stato possa garantire l'imparzialità del giudizio e soprattutto l'eseguitività delle sentenze. Oppure perché si attendono che utilizzando le soluzioni alternative per le loro controversie, gli eventuali risparmi di tempo non siano sufficienti a compensare i costi maggiori (per retribuire mediatori e arbitri). Con il recente decreto, il Governo non affronta in modo aperto il problema dei costi e sembra volersi limitare all'obiettivo minimale di informare gli italiani dell'esistenza di alternative rispetto al normale processo di fronte a un giudice. Le novità del decreto, in questo ambito, si riducono infatti sostanzialmente alla "tipizzazione" di modi diversi per risolvere le controversie, pur disciplinati dallo Stato e per i quali lo Stato garantisce l'eseguitività delle decisioni. Non vengono introdotti stimoli o incentivi e quindi questa semplice offerta difficilmente potrà avvicinarci alle percentuali Usa di risoluzione alternativa delle controversie.

LA MEDIAZIONE

La mediazione è una procedura in cui un terzo neutrale assiste le parti nella ricerca di una soluzione al conflitto e che può portare alla conciliazione prima del processo. La mediazione di solito richiede un mediatore, che può essere il giudice stesso o una parte terza. Il decreto legislativo n. 28 del 4 marzo 2010 istituì la mediazione obbligatoria, ma fu dichiarato incostituzionale nel 2012 dalla Corte Costituzionale per eccesso di delega legislativa. La mediazione civile obbligatoria è stata re-istituita con decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, detto "decreto del fare", modificato e convertito in legge 9 agosto 2013 n. 98, con la previsione, tra l'altro, dell'assistenza obbligatoria dell'avvocato nonché

della qualificazione degli avvocati come “mediatori di diritto”. Il recente decreto infine ha introdotto una ulteriore “procedura di negoziazione assistita da un avvocato”, mediante la quale le parti possono comporre la lite amichevolmente, stipulando una convenzione con l’assistenza dei propri difensori. Il coinvolgimento degli avvocati appare una misura ragionevole e politica allo stesso tempo. Purtroppo, però, non vediamo che cosa la nuova procedura di negoziazione assistita aggiunga di sostanziale alle possibilità di mediazione già esistenti e quindi facciamo fatica a ipotizzare che possa avere grandi effetti. Peccato, perché una recente indagine campionaria indica che la mediazione, nel periodo in cui in Italia è stata obbligatoria, ha risolto una percentuale considerevole di cause (42 per cento), anche se solo nei casi in cui ambo le parti si sono presentate alla mediazione, cosa che è avvenuta solo nel 32 per cento dei casi in cui la procedura è stata iniziata. La percentuale di cause risolte dunque è stata $42 \text{ per cento} \times 32 \text{ per cento} = 12 \text{ per cento}$, non enorme, ma molto significativa se pensiamo che questa cifra si riferisce ai flussi, e non agli stock, dei processi. Quindi, la mediazione può essere una freccia molto acuminata nella faretra del legislatore che si occupa dell’efficienza della giustizia civile e il Governo Renzi avrebbe potuto fare di più per incentivarne l’utilizzo.

L’ARBITRATO

L’arbitrato è diverso dalla mediazione perché le parti devono impegnarsi ex ante ad attenersi alla decisione di un arbitro. Di fatto, l’arbitrato è un “processo privato” e spesso si fonda su una clausola contrattuale che prevede esplicitamente questa forma di soluzione delle liti in alternativa al processo davanti a un giudice togato. Anche quando la clausola è assente, talvolta le parti si accordano comunque sul sottoporsi a un arbitro per evitare le lungaggini del processo. E il lodo (decisione dell’arbitro) ha lo stesso effetto vincolante della sentenza di un giudice. Perché allora non è utilizzato maggiormente? Perché è “rischioso” per chi vi si sottopone, giacché i suoi effetti sono vincolanti. È dunque importante che le parti si fidino dell’arbitro. Per questo di solito non vi è un solo arbitro, ma un collegio arbitrale, e la composizione del collegio è spesso scelta con sistemi complessi. Il problema della fiducia nell’arbitro limita l’uso di questo istituto. Inoltre c’è un problema di costo (gli arbitri bisogna pagarli, il giudice no). Per queste ragioni l’arbitrato è usato relativamente poco e, di solito, da società piuttosto che da privati. La recente riforma vuole incoraggiare l’uso degli arbitri, ma solo per ridurre l’arretrato. Come? Tipizzando la procedura di formazione del collegio arbitrale. Ossia, la riforma offre un “sistema standard” per cui il consiglio dell’ordine degli avvocati nomina il collegio arbitrale quando le parti di un processo in corso lo richiedano (con alcune restrizioni sui casi in cui questa richiesta sia ammissibile). Si noti che questa non è una norma inderogabile — la procedura può prendere corpo anche in modi diversi. La speranza è che “tipizzarla” formalmente possa incoraggiare le parti al suo utilizzo. A nostro parere, la tipizzazione non avrà grandi effetti, perché non incide sugli ostacoli fondamentali — fiducia e costo. Piuttosto, appare come un ramoscello d’ulivo verso la categoria degli avvocati.

LA DISCIPLINA SUL DIVORZIO

La recente riforma, inoltre, cambia la disciplina in materia di separazione e di divorzio. Adesso i casi più “semplici” (senza figli minori o incapaci o maggiorenni non autosufficienti e senza trasferimenti patrimoniali) possono essere risolti o disciplinati consensualmente, cioè sciogliendo il contratto di matrimonio senza dovere ricorrere al giudice. È una norma importante per chi divorzia (perché accorcia la procedura di molti mesi) e forse anche per il sistema giustizia che potrebbe essere alleggerito di una quantità importante di cause. I divorzi nel 2011 erano 54mila di cui quasi il 70 per cento consensuali, secondo i dati Istat. Tuttavia, tra questi, solo quelli più semplici saranno interessati dalle nuove procedure previste dal decreto, tanto che, secondo alcuni giudici, il risparmio di lavoro che ne conseguirà sarà di fatto limitato. In conclusione, se vedremo qualche effetto di

riduzione della domanda di giustizia che ingolfa gli uffici, dovremo semmai ringraziare altre due importanti misure del decreto: il più frequente carico delle spese processuali sulla parte soccombente e l'aumento del tasso di interesse sui debiti delle parti durante le pendenze della lite.

Se la giustizia è lenta, i lavori pubblici sono in ritardo

Decio Coviello, Luigi Moretti, Giancarlo Spagnolo e Paola Valbonesi, 06.12.2013

La lentezza della giustizia civile produce distorsioni e costi nell'economia. Per esempio, si allungano i ritardi nella realizzazione dei lavori pubblici. Perché le aziende fanno di poter sfruttare a proprio vantaggio la lunghezza dei processi. A subirne le conseguenze sono sempre i cittadini.

LE LENTEZZE DELLA GIUSTIZIA CIVILE

Il dibattito sull'**inefficienza della giustizia civile** in Italia non si è mai spento. Recentemente ha però ripreso nuovo vigore con il via alla "riforma Severino", che propone una nuova geografia giudiziaria e prevede la soppressione di una trentina di tribunali e procure oltre a un centinaio di sezioni distaccate e giudici di pace. La razionalizzazione che ne consegue dovrebbe portare a risparmi di spesa e miglioramenti nelle funzionalità: nel lungo periodo, uno degli obiettivi principali della riforma è quello di ridurre i tempi medi dei processi civili.

Ne trarrà vantaggio anche l'economia del nostro paese perché i processi lenti producono distorsioni e costi. Tra le loro varie funzioni, infatti, i tribunali hanno lo scopo di **dirimere contenziosi** che non trovano diretta soluzione tra le parti. La lentezza nell'ottenere un giudizio e, soprattutto, la consapevolezza di questa inefficienza, può indurre i potenziali attori a non intraprendere attività che comportano il rischio di ricorrere a un tribunale; e giocare a sfavore della parte lesa quando questa, per difendersi o tutelarsi, non può far altro che ricorrere in tribunale.

EFFETTI SUI LAVORI PUBBLICI

In Italia, il fenomeno è un male endemico e spesso si è messo in luce come produca limitazioni dell'attività economica attraverso gli scarsi investimenti dall'estero o la bassa disponibilità dei prestiti bancari alle imprese.

Tuttavia, la lentezza dei processi civili può anche incentivare una delle parti nel contratto a sfruttare la situazione a proprio vantaggio, danneggiando economicamente l'altra parte o la collettività, nel caso in cui la parte lesa sia la pubblica amministrazione. Si prenda per esempio il rapporto tra un comune nella veste di stazione appaltante e un'impresa appaltatrice di lavori pubblici. La normativa italiana prevede che se l'impresa consegna in ritardo l'opera rispetto ai tempi contrattualmente definiti, la stazione appaltante può applicare una penale, ma chi aveva ottenuto l'appalto può sempre ricorrere in tribunale per contestarla.

Un recente studio empirico su dati italiani dimostra che i ritardi nei lavori pubblici risultano maggiori dove i tribunali sono più lenti. **(1)** In particolare, tenuto conto di una serie di caratteristiche associate ai lavori pubblici e al territorio, nelle province dove i tempi medi per concludere una causa civile sono più lunghi, i **ritardi nella consegna dei lavori pubblici si allungano**. Le imprese appaltatrici sembrano quindi **trarre vantaggio dalla lentezza dei processi**, permettendosi di allungare i tempi di consegna – se ciò risulta loro profittevole – sapendo che le stazioni appaltanti saranno meno incentivate a escutere la penale e a correre il rischio di intraprendere contenziosi in zone dove i tribunali sono inefficienti. Lo studio stima che all'aumentare di un anno della durata media dei processi, il ritardo medio nella consegna dei lavori pubblici cresce di **oltre il 7 per cento**.

Lo stesso studio mette anche in luce come nelle province in cui i tribunali sono più lenti, la probabilità di vincere un appalto di lavori pubblici è maggiore per le **grandi imprese** rispetto alle piccole e medie. Ciò si spiega con il fatto che le prime dispongono generalmente di uffici legali interni che meglio riescono a contenere i costi di eventuali lunghi contenziosi con la pubblica amministrazione. Infine, l'analisi empirica registra come l'inefficienza dei tribunali locali possa influire anche sul comportamento delle stazioni appaltanti. Queste, infatti, disegnano saldi di

pagamento finali dell'appalto di dimensione maggiore dove i tribunali sono più inefficienti, rispetto ad aree dove sono più efficienti: in altre parole, le stazioni appaltanti usano "la carota" del **pagamento finale più alto** per limitare i ritardi delle imprese nella consegna dei lavori pubblici (e la conseguente escussione di penali che rischierebbero di essere oggetto di contenziosi giudiziari lunghissimi).

È infine evidente che l'inefficienza della giustizia italiana in questo campo viene "scaricata" sui cittadini: sono infatti i fruitori finali delle opere pubbliche in costruzione o in ristrutturazione (scuole, ponti, o semplicemente manutenzioni stradali) a subire i maggiori costi che derivano dai ritardi nella conclusione dei lavori pubblici.

Un motivo in più a sostegno della riforma del sistema giudiziario nazionale, se mai ce ne fosse stato bisogno.

(1) D. Coviello, L. Moretti, G. Spagnolo e P. Valbonesi: "Court Efficiency and Procurement Performance", Working Paper n.163 /2013, Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali, Università di Padova.

Giustizia Civile

Daniela Marchesi, 13.11.2012

Riorganizzazione del sistema giudiziario verso una maggiore specializzazione, contenimento della crescita del contenzioso di competenza delle corti di appello; regole sulla determinazione dell'onorario degli avvocati. Questi i principali campi d'intervento nel settore.

Molti sono gli interventi che il Governo Monti ha intrapreso per aggredire il problema dell'inefficienza della giustizia civile. Ovviamente, non tutti sono della stessa importanza, ma la maggior parte colpisce ingranaggi chiave del meccanismo generale della macchina giudiziaria. Accanto a diverse misure che possiamo definire di **ammodernamento** del sistema (ad esempio, le azioni per una progressiva digitalizzazione del processo contenute nel decreto Sviluppo di ottobre, DI 179/2012) o di **manutenzione**, attraverso il potenziamento di strumenti normativi già esistenti (come le disposizioni che ampliano il campo di azione degli accordi tra debitore e creditori nel caso di fallimento, di cruciale importanza in questo momento di profonda crisi economica), i principali contributi all'azione di riduzione dell'inefficienza della giustizia civile interessano tre aspetti principali: riorganizzazione del sistema verso una maggiore specializzazione; contenimento della crescita del contenzioso di competenza delle corti di appello; regole sulla determinazione dell'onorario degli avvocati (tariffe e preventivi).

RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA

Le principali problematiche dal lato dell'offerta di giustizia non appaiono dovute alla scarsità delle risorse impegnate, quanto ad altri aspetti di **inefficienza organizzativa**. I risultati di un'analisi econometrica svolta su dati dell'Istat e del ministero della Giustizia portano a concludere che il nodo della questione risiede nella presenza di economie di scala non sfruttate nell'attività degli uffici giudiziari. La produttività del magistrato, infatti, è fortemente condizionata dalla dimensione dell'ufficio giudiziario in cui opera: **economie di specializzazione** non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate, in materia sia civile che penale. La ripetuta attività su una materia specifica – ad esempio controversie in materia societaria – consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato, attraverso un processo di *learning by doing*, che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro via via decrescente. È poi da tenere in conto che la rilevanza delle economie di specializzazione è amplificata nel nostro paese dal fatto che la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata prevalentemente alle esperienze maturate nel corso della carriera. Le stime evidenziano, inoltre, che il principale nodo di inefficienza si concentra nella giustizia civile.

Che cosa ha fatto il Governo Monti su questo tema

Con due decreti legislativi delegati in agosto, in recepimento di una delega per la riorganizzazione della geografia giudiziaria varata dal precedente Governo nella manovra estiva del 2011 (148/2011) ha attuato, per la prima volta nel nostro paese, una **riduzione** del numero degli uffici giudiziari, che ha interessato 31 tribunali e 667 uffici del giudice di pace.

Nel decreto "cresci-Italia" all'inizio del 2012 ha istituito i **tribunali delle imprese**. Si tratta di una sezione specializzata istituita presso i tribunali e le corti d'appello aventi sede nel capoluogo di ogni Regione, con eccezione di Lombardia e Sicilia (in cui sono presenti due sedi) e della Valle d'Aosta (in cui non sono presenti sedi, poiché la competenza spetta a Torino).

Il provvedimento va ad ampliare le competenze delle già esistenti sezioni specializzate in materia di proprietà industriale, conferendo a queste ultime anche la cognizione delle controversie in materia

societaria, nonché di quelle aventi a oggetto contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria.

Cosa si potrebbe fare

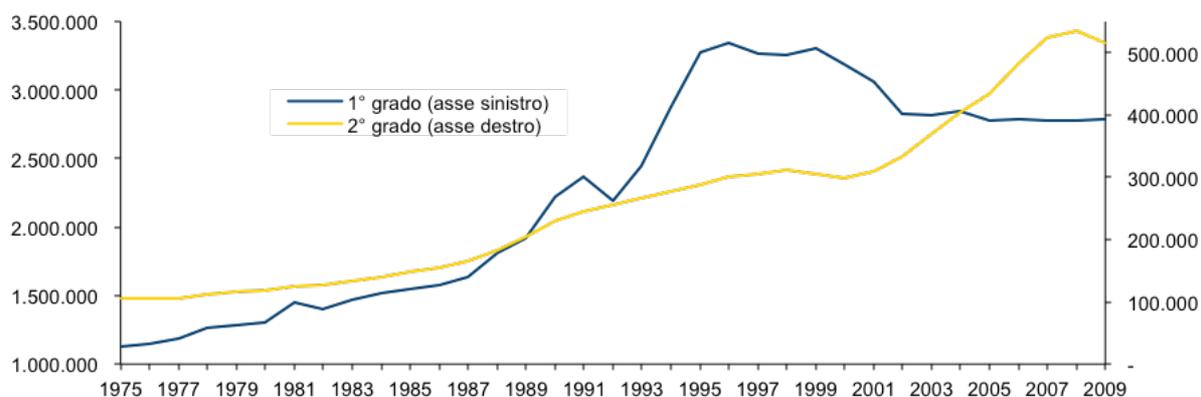
Sarebbe importante proseguire in questa direzione che vede la combinazione di una riorganizzazione delle competenze territoriali e per materia per favorire una maggiore specializzazione dell'attività degli uffici giudiziari. Sfruttando gli investimenti nell'**informatizzazione** dei tribunali, l'obiettivo potrebbe essere perseguito senza ricorrere a massicci spostamenti del personale e accorpamenti fisici delle diverse sedi: ulteriori risultati in termini di efficienza produttiva potrebbero essere raggiunti specializzando per materia le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di corte d'appello. In questo modo, tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse.

CONTENZIOSO DI COMPETENZA DELLE CORTI DI APPELLO

Secondo i dati raccolti dal ministero della Giustizia, nel 2011 la **durata media** dei giudizi di appello è stata di 1.032 giorni, con una crescita del 9 per cento rispetto all'anno precedente. Nei tribunali si impiegano circa 470 giorni (+3,1 per cento), mentre per il caso dei giudici di pace (353 giorni) il peggioramento è stato più marcato (+11,3 per cento). A ben guardare, questi dati nascondono un segnale positivo: infatti, a seguito di importanti riforme che hanno visto nel 1995 l'introduzione del giudice di pace e nel 1999 del giudice unico di primo grado, nonché di un forte ampliamento dell'organico dei magistrati, il numero di giudizi pendenti di primo grado, che costituiscono la gran parte del contenzioso, è aumentato esponenzialmente per oltre un ventennio, ha iniziato a diminuire verso la fine degli anni Novanta per poi restare costante.

Gli stessi dati evidenziano, però, che negli ultimi anni il numero di **processi di secondo grado** pendenti è molto cresciuto, il che segnala un preoccupante stato di sofferenza complessiva del sistema giudiziario (figura 1) e in modo particolare una concentrazione del fenomeno sulle corti d'appello.

Figura 1. Procedimenti civili pendenti – Anni 1975-2009



Statistiche Giudiziarie e ministero della Giustizia

Che ha fatto il Governo Monti su questo tema

Nel "decreto sviluppo" di giugno (83/2012) è stato istituito un **filtro** per il ricorso in appello in base al quale l'accesso al secondo grado di giudizio è consentito solo a quei ricorsi che superino una

valutazione preliminare che vagli la probabilità di accoglimento al termine del giudizio. Scopo della disposizione è deflazionare i processi in secondo grado volti più a tirare in lungo che a dirimere una questione di diritto rimasta incerta dopo la sentenza di primo grado.

Sempre nello stesso decreto, vengono snellite le procedure e ridotto il carico di lavoro dei magistrati nelle corti d'appello per lo svolgimento dei processi ex legge Pinto (riparazione per durata eccessiva del processo).

REGOLE SULLA DETERMINAZIONE DELL'ONORARIO DEGLI AVVOCATI

La formula che dagli anni Trenta ha determinato per legge gli onorari degli avvocati (parcella strettamente legata al **numero di attività** svolte nell'ambito del processo e pertanto alla lunghezza della causa) produce incentivi di comportamento distorti, che concorrono all'allungamento dei tempi dei processi. Con questo tipo di formula, tanto più l'avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto meno viene pagato. L'incentivo di comportamento generale è dunque quello di complicare la dinamica delle contese, o quanto meno non è quello di semplificarle. Una causa civile di modesta importanza si svolge perciò con un grado di complicazione, di lavoro professionale, di impiego di risorse pubbliche vicino a quello di una causa in cui sono in gioco somme molto rilevanti, che per natura dovrebbe essere molto più complessa. Se i processi sono **inutilmente complessi**, per un dato numero e una data produttività dei magistrati, i tempi complessivi della giustizia inevitabilmente si allungano.

Queste regole di determinazione dell'onorario rendono anche impossibile fornire un **preventivo** al cliente: la parcella dipende dal numero di attività che si svolgeranno nel corso del processo, ed è un numero che non si può prevedere con precisione *ex ante* poiché dipende anche dalla strategia processuale della controparte.

A questo si deve anche la straordinaria congestione di cause economiche di **basso valore** che intasa la nostra giustizia civile. In assenza di preventivo, sono tanti coloro che si avventurano in processi che, a conti fatti, risultano economicamente molto meno convenienti di una transazione tra contendenti fuori dalle aule di giustizia.

Che cosa ha fatto il Governo Monti su questo tema.

Nel decreto "cresci-Italia" a inizio anno, sono state **abrogate le tariffe** professionali e si è introdotto un regime libero di determinazione dell'onorario.

Sempre nel decreto "cresci-Italia" si è introdotto l'obbligo di preventivo e la sua assenza è sanzionata come "illecito disciplinare"

Cosa potrebbe accadere

Entrambe le disposizioni potrebbero venire radicalmente riviste da un progetto di legge per la riforma della professione forense che il Parlamento discute da molto prima dell'insediamento del Governo Monti, dall'inizio della legislatura. La sua approvazione comporterebbe un deciso riavvicinamento al passato, con il sostanziale ripristino del ruolo del tariffario e nessuna sanzione in caso di mancato preventivo. Il progetto ha già visto diverse riletture delle due Camere, sostenuto trasversalmente dalle varie forze politiche, ed è ora di nuovo all'esame del Senato per l'approvazione definitiva. Sarebbe un'occasione sprecata se una riforma così importante varata dal Governo venisse rimpiazzata da scelte più conservative del Parlamento, prima ancora di iniziare a produrre i suoi effetti.

Con tribunali lumaca l'impresa resta piccola

Silvia Giacomelli e Carlo Menon, 18.09.2012

Ormai c'è una consapevolezza diffusa in Italia che una giustizia civile lenta sia un freno alla crescita delle imprese italiane e che aziende di piccole dimensioni facciano più fatica a competere sui mercati internazionali. Ma finora non era stato possibile dimostrare l'esistenza di un nesso causale tra i due fenomeni. Ora però uno studio mostra che, a parità di altri fattori, con una riduzione della durata dei processi civili del 50 per cento, nel settore manifatturiero le imprese sarebbero in media più grandi di circa il 10 per cento.

È opinione diffusa che la lentezza della **giustizia civile** possa costituire un freno alla crescita delle imprese italiane. A sua volta, l'esigua dimensione media è, secondo molti osservatori, un grande ostacolo per la competitività delle nostre imprese sul mercato internazionale. **(1)**

I COSTI DELLA GIUSTIZIA LENTA

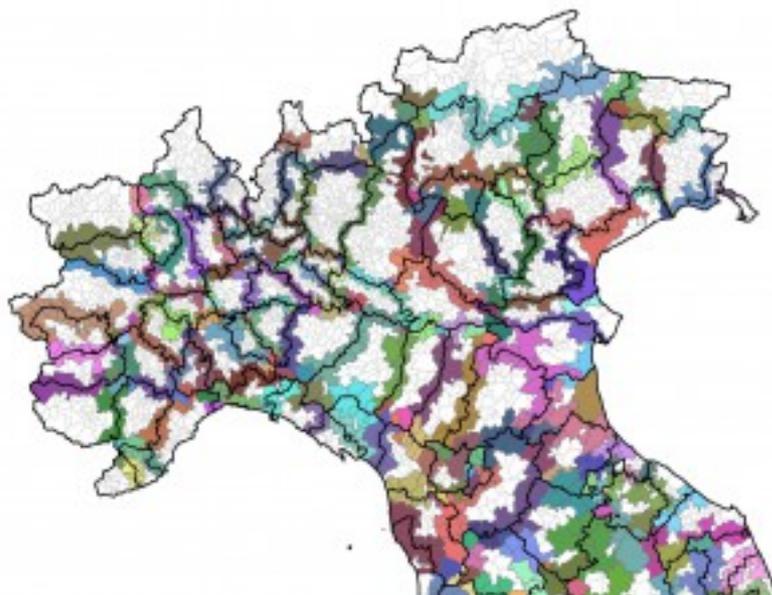
Quali sono i canali attraverso i quali la giustizia può ostacolare la crescita delle imprese? In generale, il suo malfunzionamento riduce il grado di **tutela dei contratti** (contract enforcement) e quindi disincentiva le relazioni contrattuali. Per le imprese, rende più rischioso (e quindi costoso) intrattenere rapporti con agenti esterni, quali ad esempio fornitori o prestatori di servizi. Da un lato, ciò potrebbe indurle a integrarsi verticalmente, con effetti positivi sulle dimensioni (ma non sul numero). Dall'altro lato, diversi fattori possono invece frenarne la crescita. Ad esempio, una giustizia inefficiente può determinare la rinuncia ad ampliare le relazioni commerciali e di fornitura. Gli imprenditori, infatti, non potendo fare affidamento sul sistema giudiziario, affrontano rischi maggiori nell'interagire con **nuovi partner commerciali** con i quali non hanno ancora costruito un rapporto di fiducia, nonostante questi possano offrire condizioni più vantaggiose o prodotti migliori rispetto a quelli con i quali hanno relazioni consolidate. Inoltre, l'inefficienza della giustizia può determinare un peggioramento delle **condizioni di finanziamento**, poiché i creditori sono meno tutelati a fronte di eventuali insolvenze e quindi richiedono un premio per il rischio più elevato. Infine, i costi e l'incertezza connessi alla risoluzione delle controversie relative ai rapporti di lavoro possono scoraggiare l'espansione dell'**occupazione**, qualora l'imprenditore tema che una causa per licenziamento possa protrarsi per anni prima di giungere a conclusione.

COMUNI CONFINANTI, MA TRIBUNALI DIVERSI

Finora, però, non era stato possibile mostrare **empiricamente** l'esistenza di un nesso causale tra la durata dei processi e la ridotta dimensione delle imprese italiane. Pur essendoci ampia variabilità tra tribunali nella lunghezza media dei processi, l'effetto di tale fattore è difficile da isolare da una moltitudine di altri aspetti, osservabili e non, del sistema socio-economico locale che possono contribuire alla mancata crescita delle imprese, quali ad esempio la qualità del sistema scolastico, l'accesso al credito, la disponibilità di infrastrutture, la dotazione di capitale sociale. Per ovviare al problema di identificazione e quantificare l'effetto della lentezza dei tribunali sulla dimensione d'impresa, in un recente studio utilizziamo una tecnica di stima chiamata "spatial discontinuity". **(2)** La metodologia si basa sul confronto tra "strisce" di **comuni contigui** separati dal confine di una giurisdizione di tribunale (si veda figura 1). L'ipotesi di lavoro è che i fattori sopraelencati che non possono essere osservati siano sostanzialmente omogenei all'interno di ciascuna delle strisce di comuni identificate nella figura dallo stesso colore, o, perlomeno, la loro

distribuzione non sia dissimile ai due lati del confine. Quei comuni, essendo molto vicini l'un l'altro, condividono le stesse infrastrutture, università, istituzioni locali. L'unico fattore sistematicamente discontinuo all'interno di ciascuna "striscia" è la **durata dei processi** nei quali le imprese lì localizzate sono potenzialmente parti in causa perché questa varia sostanzialmente all'oltrepassare del confine di tribunale. **(3)** A rafforzare questa ipotesi contribuisce la particolare configurazione della geografia giudiziaria italiana (prima della sua recentissima riforma), e segnatamente la non corrispondenza con altri confini amministrativi: ne segue che molti comuni localizzati nella stessa provincia e regione appartengono a giurisdizioni differenti. Un esempio può aiutare a comprendere la tecnica utilizzata. I comuni di Segrate o Cernusco sul Naviglio, nell'hinterland milanese, si trovano all'interno del circondario di Milano. Per buona parte delle controversie che coinvolgono le imprese localizzate nei due comuni è competente il tribunale di **Milano**, dove, nella media 2002-2007, la lunghezza dei procedimenti civili è stata di **oltre 700 giorni**. I comuni di Brugherio o Cinisello Balsamo sono situati a pochi chilometri di distanza, nella stessa regione (e provincia); è quindi plausibile assumere che i fondamentali socio-economici (capitale sociale e umano, infrastrutture, e così via) siano molto simili tra i quattro comuni. Tuttavia, Brugherio e Cinisello Balsamo si trovano all'interno del **circondario di Monza**, dove nel periodo 2002-2007 i processi hanno avuto una durata media pari a circa due terzi rispetto a Milano. Essendo questa l'unica sostanziale differenza tra le due coppie di comuni, il confronto della dimensione media di impresa all'interno del gruppo di comuni contigui permette di quantificare l'effetto della lentezza dei processi. I risultati che emergono dal confronto confermano che la lentezza della giustizia italiana costituisce un freno alla crescita delle imprese: a parità di altri fattori, le stime indicano che con una riduzione della durata dei processi civili del 50 per cento (raggiungendo quindi il livello dei tribunali italiani più virtuosi), nel settore manifatturiero le imprese sarebbero in media più grandi di circa il **10 per cento** (in termini di numero di occupati). **(4)** I risultati sono confermati anche quando si utilizzano misure alternative per la dimensione d'impresa (ad esempio, il fatturato) e per l'efficienza della giustizia, oppure si introducono delle variabili di controllo per le caratteristiche socio-demografiche dei comuni. Sebbene non sia possibile analizzare direttamente i diversi canali attraverso i quali il malfunzionamento della giustizia civile incide sulle dimensioni, i risultati suggeriscono che gli effetti negativi – sugli investimenti, sulle relazioni commerciali e sulle condizioni di finanziamento – prevalgono sugli incentivi all'**integrazione verticale**; indicano, inoltre, l'assenza di effetti sulle dimensioni dell'elevata durata dei processi in materia di lavoro. Quali sono le implicazioni di politica economica? Le stime evidenziano come i costi economici dell'inefficienza della giustizia civile in Italia siano tutt'altro che trascurabili, e possano almeno in parte spiegare la ridotta dimensione media delle nostre imprese nel confronto internazionale. I risultati suggeriscono quindi come l'efficienza della giustizia civile sia una delle principali criticità da affrontare per il rilancio della competitività del nostro paese.

Figura 1- Comuni e confini di tribunale



Nota: l'immagine riporta i confini dei comuni (in grigio) e delle giurisdizioni di tribunale (in nero) per il Nord Italia. I comuni colorati sono localizzati lungo un confine di tribunale. **Fonte:** elaborazione degli autori su dati Istat e ministero delle Giustizia.

* Le opinioni espresse nell'articolo sono riconducibili esclusivamente agli autori e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

(1) Si veda ad esempio A. Brandolini e M. Bugamelli (eds), "Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano", *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* 45, Banca d'Italia, 2009; e "Decline and small", *The Economist*, 3 marzo 2012.

(2) Silvia Giacomelli e Carlo Menon, "Firm Size and Judicial Efficiency in Italy: Evidence from the Neighbour's Tribunal". SERC Discussion Paper n. 108, May 2012, <http://ideas.repec.org/p/cep/sercdp/0108.html>.

(3) L'analisi di regressione controlla per le seguenti variabili osservabili a livello comunale : popolazione totale, percentuale di diplomati, percentuale di cittadini stranieri, aliquota Ici, incidenza della criminalità, numero di sportelli bancari, tasso di litigiosità. L'inserimento di tali variabili di controllo non ha comunque alcun effetto sul coefficiente relativo alla durata dei processi.

(4) L'analisi utilizza i dati dell'archivio Asia-Istat sulle unità locali attive per definire la dimensione media a livello comunale nel 2008 e i dati sui movimenti dei procedimenti civili del ministero della Giustizia nella media del periodo 2002-2007 per misurare la durata dei processi.

Meno tribunali, più giustizia

Gilberto Muraro, 10.09.2012

La decisione di accorpare i tribunali, eliminando molte sedi minori, è positiva per i costi dello Stato ma anche per la giustizia e quindi per l'interesse del cittadino. Consente infatti di sfruttare le economie di scala e soprattutto di specializzare i giudici, aumentandone così la produttività. Anche i costi diretti per il cittadino che ricorre alla giustizia civile potranno essere ridotti se, grazie alla maggiore dimensione delle sedi, si potrà accelerare l'introduzione del processo telematico.

Meno **tribunali** e quindi meno costi per lo Stato. Ma anche **più giustizia**, e potenzialmente anche minori costi, per i cittadini. Era uno dei messaggi più forti lanciati dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica nel suo Rapporto sulla revisione della spesa che venne consegnato, a scioglimento appena avvenuto, il 12 giugno 2008. **(1)** Quattro anni persi, a causa del passaggio delle consegne al ministero dell'Economia da Tommaso Padoa-Schioppa a Giulio Tremonti.

PERCHÉ È MEGLIO UN TRIBUNALE GRANDE

Ma come si giustifica la certezza che sia una buona mossa, a dispetto dell'antica regola di portare il giudice vicino al cittadino? Innanzitutto, sono forti i **risparmi di spesa** ottenibili con la concentrazione dei tribunali. Anche un piccolo tribunale comporta infatti significativi costi fissi: di locazione e manutenzione dell'immobile, di sorveglianza, di pulizia. E c'è inoltre il costo medio di attrezzatura e di segreteria, che diminuisce al crescere della dimensione.

Ma le pur significative economie di scala sono la parte meno importante della storia, senza contare che non sono illimitate e che oltre una certa soglia si trasformano in diseconomie di scala e sconsigliano i mega-tribunali. La parte più importante è la **produttività** dell'apparato giudiziario, il che significa essenzialmente la produttività del giudice. E questa, da cosa dipende? Nella produzione manifatturiera di massa, la produttività del lavoro cresce aumentando il numero e la potenza delle macchine manovrate dall'uomo. Nei servizi di qualità, invece, è **illivello di sapere** incorporato nell'addetto – nei più vari mestieri: chirurgo, acconciatore, professore, restauratore e, appunto, giudice – che, a parità di talento naturale e di ore lavorate, fa aumentare in quantità e qualità il prodotto. Da tale analisi risulta che per far crescere la produttività bisogna esaltare il processo *dilearning by doing* da parte del produttore dei servizi. Per farla breve, tutti gli studi in materia, tra cui è doveroso ricordare almeno quelli di Daniela Marchesi, concludono che il giudice è tanto più produttivo – cioè emette sentenze più rapide e anche più pregevoli e meno soggette a ricorsi – quanto più è **specializzato**. **(2)** Non che debba fare la stessa cosa per tutta la vita. Va mantenuta l'attuale prescrizione di un cambio di materia ogni decennio: per evitare le tentazioni legate al restare troppo nello stesso giro (ci fosse analoga norma per tutti i politici e non solo per i sindaci!) ma anche per evitare che la specializzazione sfoci nella sclerotizzazione. Per dieci anni, però, è bene che ciascuno operi nello stesso branca della giustizia. Ecco allora il pregio maggiore dell'accorpamento dei tribunali: solleva il giudice dalla necessità di saltare quotidianamente da un campo all'altro del diritto, come avviene inevitabilmente nei piccoli tribunali, e consente la specializzazione dei giudici. In tal modo, promette più giustizia per i cittadini. **(3)**

UNA ORGANIZZAZIONE MIGLIORE

La maggiore dimensione consentirà anche di organizzare meglio l'apparato di sostegno del giudice: gestione dell'archivio, raccolta della documentazione, programmazione delle udienze e delle testimonianze, sistema informativo. L'esito più importante di una simile iniezione di efficienza nella macchina della giustizia è costituito dal **processo telematico**, che dovrebbe dominare nelle cause civili. Portando "la giustizia a casa delle persone", esso promette di coniugare la concentrazione dei

tribunali con la comodità dei cittadini, realizzando l'ottimo sociale. Verso tale meta il nostro sistema avanza con s fibrante lentezza. Colpa della difficoltà oggettive di elaborare le corrette procedure, ma anche colpa del costo per attrezzature e addetti, che richiedono ambedue costanti aggiornamenti. Sotto quest'ultimo profilo, l'adeguata dimensione dei tribunali, pur non essendo a rigore né condizione necessaria né condizione sufficiente, appare un forte fattore agevolante. In conclusione, si capisce sul piano umano la reazione di quanti sono toccati dai tagli. Ma molto meglio se le azioni ostili si trasformano in domanda sociale di piena ed efficiente riorganizzazione tecnica dell'apparato giudiziario, in modo che la concentrazione dei tribunali assicuri ai cittadini minori costi personali di giustizia, oltre che minori tempi di attesa.

(1) Commissione tecnica per la finanza pubblica, *La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008*, ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 12 giugno 2008, pp.43-46.

(2) Vedi, ad esempio, D. Marchesi, "Giustizia civile: buoni obiettivi e occasioni mancate", in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, Il Mulino.

(3) La Commissione tecnica per la finanza pubblica (op. cit. p. 45), nell'ipotesi di una insormontabile opposizione politica all'accorpamento dei tribunali, suggeriva una soluzione di *second best*, consistente nella specializzazione per materia delle attuali sedi giudiziarie. Va dato atto, quindi, che il governo attuale sta perseguendo con coraggio la strategia più efficiente.

Troppi azzardi (moralì) nella giustizia civile

Leonardo D'Urso, 06.07.2012

*La gestione di una causa civile costa allo Stato circa **500 euro** contro un incasso dell'8,7 per cento delle spese sostenute pari a una media di 43 euro. È per questo che il ricorso alla giustizia civile si è trasformato spesso in un abuso e ha causato l'ingolfamento dei tribunali, sommersi ogni anno da oltre 5 milioni di nuove procedure. E, di conseguenza, l'insostenibile lunghezza dei processi civili in Italia. Per risolvere la situazione basterebbe introdurre la certezza assoluta, all'inizio del processo, che chi perde, e non la collettività, paga il conto. E forse al ministero servirebbe un manager.*

La gestione di una **causa civile** costa allo Stato circa **500 euro**, tra stipendi dei giudici, staff e strutture, contro un incasso, tramite il contributo unificato di 43 euro, pari a solo l'8,7 per cento delle spese sostenute (la media europea è del 25,9 per cento). Il rimanente 91,3 per cento, che corrisponde a qualche miliardo, è quindi a carico della **collettività**. Sono gli scarni dati raccolti in Italia sulle "entrate" del servizio giustizia civile disponibili dal Rapporto 2010 del Cepej (*The European Commission for the Efficiency of Justice*).

Uno dei grandi problemi della gestione della giustizia civile è la completa assenza di un budget in "entrata" per ciascun tribunale insieme a una corretta contabilità di gestione, controllo e imputazione dei costi. Più che *dispensing review* occorre una buona dose di *accountability*: non si può gestire ciò che non si può misurare.

L'ABUSO DI GIUSTIZIA CIVILE

È ormai opinione concorde, anche dai vertici della magistratura e del Csm, che la principale causa dell'insostenibile durata dei processi civili in Italia deriva dall'**ingolfamento dei tribunali**, sommersi ogni anno da oltre 5 milioni di nuove procedure. Invece, il numero di giudici per abitanti, la loro produttività e il budget allocato per i tribunali di circa 4 miliardi e 200 milioni di euro sono superiori alla media europea. In una catena di cause ed effetti, l'esercizio dei propri diritti è divenuto, per buona parte, un **sistematico abuso** del servizio giustizia civile che ha prodotto un carico di lavoro insostenibile per i giudici, generando scarsità di risorse di mezzi e di personale, che a sua volta ha allungato la durata dei processi avendo come effetto ultimo una barriera all'accesso a una giustizia tempestiva, costi per cittadini e imprese valutati in un punto di Pil, restrizione dell'accesso al credito e mancata attrattività degli investimenti esteri. A completare il quadro, vi è un ulteriore effetto spesso poco considerato: il drenaggio di magistrati, personale e mezzi che potrebbero essere utilizzati più efficacemente nel settore penale per la **lotta alla criminalità**. Circa due terzi del budget per i tribunali è infatti dedicato alla giustizia civile.

Come scoraggiare l'abuso del ricorso al tribunale, con i drammatici effetti a cascata descritti, al fine di salvaguardare coloro che realmente devono tutelare i propri diritti? La capacità produttiva dei tribunali civili italiani, calcolata nella possibilità di produrre delle sentenze nei tempi delle medie europee, è di circa di **2 milioni** di sopravvenienze all'anno, circa il 40 per cento dell'attuale carico di lavoro. Ovviamente, senza calcolare il fabbisogno straordinario che occorrerebbe per smaltire l'arretrato. Dato che la capacità produttiva non può essere aumentata sia per questione di budget sia perché è perfettamente allineata con la media europea, per rendere un efficiente servizio ai cittadini e alle imprese occorre scovare ed eliminare tutte le **cause pretestuose** che danneggiano coloro che hanno veramente bisogno di ricorrere al magistrato. È come se un ospedale con 400 posti letto dovesse ricoverare mille pazienti, senza distinguere tra i malati immaginari e perfettamente guaribili a casa da quelli che hanno veramente bisogno del ricovero. Le conseguenze sono facilmente immaginabili.

UNA SOLUZIONE ECONOMICA

La modifica del criterio delle **tariffe degli avvocati**, di fatto opportunatamente liberalizzate da diversi anni per favorire la concorrenza, non ha prodotto l'attesa diminuzione delle sopravvenienze e contrastato il fenomeno dell'abuso. La soluzione risiede altrove ed è prettamente economica e non giuridica.

Il ricorso "sempre e comunque" in tribunale sembra derivare da un fattore noto come *moral hazard*: le persone sono incentivate a comportamenti rischiosi quando vi è un'alta probabilità che i **costi associati** a un eventuale esito negativo ricadano sulla collettività. Lo Stato si fa pagare per l'erogazione del servizio giustizia solo dalla parte istante il cosiddetto "contributo unificato", un forfait calcolato sul valore dichiarato della causa, che non ha alcuna relazione con il tempo richiesto per l'erogazione del servizio. Questo sistema di pagamento ha stimolato moltissimo il *moral hazard* in quanto scarica sulla collettività il 90 per cento del costo del servizio con l'aggravio, anche in caso di perdita nel giudizio, della sistematica concessione da parte di molti giudici della compensazione delle spese, in violazione del principio della soccombenza. In ogni caso, se condannato alle spese il **soccombente** deve risarcire all'istante quanto anticipato con contributo unificato, ma nulla più è dovuto allo Stato.

Per arrestare i dannosi effetti prodotti dal *moral hazard*, occorrerebbe semplicemente introdurre la certezza assoluta, all'inizio del processo, che chi perde, e non la collettività, **paga il conto**: le spese effettivamente sostenute dallo Stato, calcolate in base alle ore impiegate dal giudice, più una quota fissa per la struttura, oltre al rimborso al vincitore delle spese processuali e legali eventualmente anticipate. Si tratterebbe di un "ticket" automatico in uscita, mentre il contributo unificato rappresenterebbe solo un acconto all'entrata. Basterebbe quindi applicare anche nel civile lo stesso sistema di addebito delle spese processuali utilizzato nel **settore penale**, il cui recupero, in caso di mancato pagamento, è affidato con successo a Equitalia Giustizia che iscrive a ruolo il credito. Al giudice sarebbe solo richiesta una puntuale motivazione delle eccezioni alla regola della soccombenza, eventualmente contenuta in una pronuncia separata da quella principale. Il tutto vigilato dalla Corte dei conti.

Parallelamente, come in Germania, occorre stimolare la diffusione dei contratti assicurativi di tutela legale tramite la loro obbligatorietà per alcune categorie o la detraibilità dei loro premi. In questo modo, se si vince o se si perde, i costi dell'avvocato e delle spese processuali sono coperte da una **polizza assicurativa**, il cui premio aumenterà se il soggetto ne approfitta. Gli abusi delle lite e delle resistenze temerarie in giudizio scomparirebbero dalla sera alla mattina e i giudici si potrebbero occupare con molta più efficienza della tutela dei diritti (veri) dei cittadini e delle imprese.

Sarebbe inoltre un grande atto di innovazione nominare un **manager** o un economista al posto vacante di **sottosegretario alla Giustizia**. Accanto ai giuristi, qualche manager in più aumenterebbe l'efficienza del servizio della giustizia civile. In questo modo, forse anche in Italia si potrebbe un giorno leggere un documento simile al Business Plan 2012-2013 della Suprema Corte del Regno Unito. Poche pagine chiare di costi e ricavi piene di termini sconosciuti in Italia se associati a un tribunale come *performance indicators, corporate responsibilities, customer satisfaction, accountability* e ovviamente *spending review*.

*L'autore è un esperto di *Alternative Dispute Resolution* e ricopre un ruolo di responsabilità presso una delle principali società di Adr italiane

Il buon esempio della conciliazione

Luca Clementi, 15.07.2011

L'Italia è ferma all'ottantesimo posto nella classifica Doing Business, punto di riferimento degli investitori internazionali. Colpa soprattutto dei tempi lunghissimi nel recupero dei crediti per via giudiziale. Per migliorare la competitività del sistema paese e guadagnare posizioni occorrono riforme dagli effetti immediati. Come la conciliazione, che punta a ridurre drasticamente i tempi della giustizia civile, a costo zero per lo Stato. I risultati nei primi tre mesi di mediazione obbligatoria sono molto incoraggianti.

Il nostro paese è inchiodato nella classifica del *Doing Business*, punto di riferimento degli investitori internazionali, all' **ottantesimo posto**. Per dare una scossa alla competitività del sistema Italia e guadagnare posizioni occorrono riforme con un impatto immediato e risultati misurabili in sei-dodici mesi. Il rapporto redatto annualmente dalla Banca Mondiale prende in considerazione la media di nove indicatori caratteristici del ciclo di vita di una impresa: dalla facilità nell'aprire un' azienda, all' ottenimento del credito, fino alla rapidità delle procedure fallimentari. Tra i nove indicatori, la posizione di gran lunga peggiore, l'Italia la fa registrare nella classifica che misura il **recupero di un credito** per via giudiziale (*Enforcing Contracts*), in cui si attesta al 157° posto. Senza reinventare la ruota e tirare a indovinare, l' analisi dei paesi ai vertici della classifica di ciascun indicatore fornisce utili suggerimenti di *best practices*, come il ricorso all' *Alternative Dispute Resolution*. Ovvero il tentativo obbligatorio di **conciliazione** che l' Italia ha recentemente adottato con il plauso convinto del commissario alla Giustizia della Commissione europea, Viviane Reding.

UN PAESE DAI TROPPI CONFLITTI

Per comprendere l' importanza della riforma che contribuirà a ridurre drasticamente i **tempi della giustizia civile**, a costo zero per lo Stato, occorre analizzare qualche dato.

Il confronto con gli altri paesi evidenzia senza tema di smentita che il motivo principale della lentezza della giustizia civile in Italia è l' altissimo numero di **cause iscritte a ruolo** ogni anno, in un trend sempre crescente: 4,3 milioni nel 2007, 4,6 milioni nel 2008 e 5 milioni nel 2009. Di queste cause, solo il 44 per cento arriva a sentenza. Il resto intasa inutilmente il lavoro dei magistrati, in quanto transatto o abbandonato. Con questa enorme mole di lavoro, la produttività dei nostri magistrati è tra le più alte d' Europa. Ovviamente ampi margini di miglioramento sono sempre possibili grazie, ad esempio, alla digitalizzazione, alla chiusura dei tribunali minori e alle sentenze brevi. Sono però soluzioni che non andrebbero minimamente a intaccare l' altissimo numero di cause che ogni anno approdano in tribunale. L'anomalia, tutta italiana, è generata dalla combinazione letale di due fattori.

Il primo, la presenza sopra la media di un gran numero di "clienti" del sistema giustizia (sia litiganti che consulenti) e di leggi da rispettare. Max Weber sosteneva che in una società molto regolamentata, come è diventata l' Italia, aumentano i conflitti. Poco importa, poi, capire se il bisogno di tanti **avvocati** sia dovuto all' alta litigiosità degli italiani o al contrario la presenza di tanti avvocati faccia diventare litigiosi gli italiani. È come risolvere il dilemma dell' uovo e della gallina. Sappiamo solo che questo fattore è inamovibile nel breve periodo.

Il secondo fattore è il **bassissimo costo** che lo Stato richiede sia all' inizio che al termine del processo, anche quando è stato chiaramente abusato dalla parte soccombente per scopi dilatori.

Provarci conviene sempre e si rischia poco. Il rapporto *Doing Business* rileva che il costo del servizio giustizia (il contributo unificato) in Italia è tra i meno cari: il 2,9 per cento del valore del contenzioso. Quasi la metà della Germania e dell' Olanda. La recente introduzione del **contributo unificato** nell' opposizione alle multe (prima non vi era alcun costo) ha infatti ridotto drasticamente le cause davanti al giudice di pace. Oltre ad avvicinare il contributo unificato alla media europea, bisognerebbe eliminare la prassi dell'**compensazione delle spese**, inserendo meccanismi automatici che addossino al soccombente le spese di giudizio e le parcelle dei legali di controparte. Chi vuole far causa o resistere a scopi dilatori, ci penserà due volte. Contemporaneamente, il mantenimento del patto di quota lite (con tetti massimi prestabiliti) è determinante per dare la possibilità ai meno abbienti di poter iniziare agevolmente un giudizio.

L' accesso alla giustizia come ricorso indiscriminato al magistrato, causato dalla combinazione dei due fattori descritti, ha prodotto il risultato esattamente opposto al diritto di cittadini e imprese di avere giustizia. Al contrario, l' introduzione della conciliazione crea ulteriori spazi per la risoluzione delle liti in modo che ogni conflitto non si trasformi necessariamente in una causa. Non occorre ridurre né i conflitti né i suoi principali attori (obiettivo irrealistico), ma semplicemente coadiuvare il lavoro dei tribunali aggiungendo un ulteriore e diverso luogo per la soluzione dello scontro. In tribunali meno ingolfati, i magistrati giudicheranno più velocemente le liti inconciliabili.

BUONI I PRIMI RISULTATI

Nei primi tre mesi, i risultati dell' introduzione della **mediazione obbligatoria** sono molto incoraggianti. Il numero di mediazioni cresce giorno dopo giorno, il 70 per cento degli incontri si chiude con un accordo e le iscrizioni a ruolo nei tribunali stanno diminuendo in maniera significativa. Per il pieno successo di questa riforma, però, il ruolo dei magistrati e degli avvocati è decisivo. Non a caso l' Unione europea ha recentemente cofinanziato due progetti di formazione in mediazione per giudici e avvocati in tutti gli Stati membri (*Lawyers in ADR* e *Judges in ADR*). Per smaltire l' enorme **arretrato**, i magistrati possono utilizzare un nuovo strumento (l' art. 5.2 del decreto legislativo 28/10) che permette loro, dopo aver valutato lo stato della causa e il comportamento delle parti, di invitare i litiganti in mediazione. Gli avvocati possono continuare ad assistere i loro clienti in mediazione e non solo nei tribunali, nonostante la comprensibile resistenza al cambiamento che accompagna ogni innovazione. La mediazione delle liti civili è solo all' inizio del suo percorso, ma rappresenta un esempio significativo di quelle *best practices* di forte impatto necessarie in Italia.

*L'autore è un esperto di *Alternative Dispute Resolution* e ricopre un ruolo di responsabilità presso una delle principali società di ADR italiane.

10 proposte per ridurre il numero di processi

Luca Clementi, 29.11.2011

La fonte di tutti i mali della giustizia civile è il numero abnorme di processi, dovuto ad alcune distorsioni del sistema, prevalentemente economiche. Ma il ricorso a soluzioni volte a far lavorare più velocemente i tribunali e i giudici non risolve il problema. Anzi rischia di avere effetti paradossali, come dimostra il caso dei procedimenti di risarcimento danni alla circolazione in Campania. Occorre invece spezzare i criteri economici che rendono sempre conveniente iniziare una causa. Ecco dieci proposte per migliorare l'efficienza della giustizia civile.

Abbiamo più volte sostenuto che la fonte di tutti i mali della **giustizia civile** è il numero abnorme di processi derivante da alcune distorsioni del sistema, prevalentemente economiche. Una anomalia tutta italiana che ha prodotto un enorme arretrato e ha avuto come ovvia conseguenza l' allungamento dei tempi dei processi civili e un onere sulla collettività valutato nell' 1 per cento del Pil. L' inefficienza dell' amministrazione della giustizia non è quindi la causa, ma l' effetto del trend sempre crescente di cause.

RC AUTO: IL CASO CAMPANIA

Un esempio illuminante ci viene dalle statistiche relative ai procedimenti di risarcimento danni alla circolazione davanti al **giudice di pace**. Le sopravvenienze sono cresciute dell' 8 per cento all' anno. Nonostante le mille difficoltà, la **produttività** dei giudici è superiore alla media europea e riesce a garantire l' esaurimento di un numero straordinario di processi, pari a circa l' 86 per cento del sopravvenuto. Ovviamente, la costante differenza tra sopravvenuti e definiti ha prodotto la cifra record di 310.524 procedimenti pendenti.

Tav. 1 Risarcimento danni alla circolazione – Movimento dei procedimenti anni 2008-2010 presso gli uffici del giudice di pace per Regione (ordinate dall' autore per procedure sopravvenute nel 2010)

Regione	Anno 2008			Anno 2009			Anno 2010		
	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti al 31.12	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti al 31.12	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti al 31.12
CAMPANIA	96.580	94.514	139.517	111.549	95.917	155.441	119.978	101.070	175.051
PUGLIA	26.166	26.758	26.480	27.624	25.223	28.909	29.059	26.250	31.734
SICILIA	17.402	17.893	23.891	18.383	18.132	24.545	20.007	17.796	27.618
CALABRIA	10.342	11.399	12.624	12.588	10.970	16.035	13.990	11.563	18.531
LAZIO	6.791	6.755	8.466	7.008	6.111	9.090	8.457	6.806	10.821
TOSCANA	7.722	8.341	9.030	8.079	7.357	9.701	8.119	7.348	10.491
LOMBARDIA	7.913	10.414	7.081	6.498	6.997	6.506	6.773	6.341	6.951
PIEMONTE	3.197	4.056	2.277	3.178	3.193	2.262	3.766	3.294	2.741
LIGURIA	3.139	3.621	4.070	3.171	3.142	4.108	3.417	3.218	4.481
ABRUZZO	2.916	3.551	3.035	2.491	2.740	2.791	3.179	2.753	3.211
VENETO	3.190	3.888	3.674	2.663	2.846	3.489	3.097	3.086	3.581
EMILIA-ROMAGNA	3.223	4.306	4.732	3.029	3.251	4.511	3.032	2.796	4.741
BASILICATA	2.368	2.122	2.858	2.024	2.248	2.634	2.126	2.083	2.691
MARCHE	1.882	2.362	1.955	1.656	1.863	1.856	1.802	1.786	2.011
UMBRIA	1.548	1.677	1.833	1.558	1.448	1.940	1.751	1.605	2.071
SARDEGNA	1.444	1.788	2.505	1.129	1.439	2.007	1.592	1.385	2.191
MOLISE	645	730	567	519	520	566	549	508	601
FRIULI-VENEZIA GIULIA	571	620	524	494	524	494	442	407	531
TRENTINO-ALTO ADIGE	403	621	398	308	385	322	336	328	321
VALLE D'AOSTA	57	57	37	63	52	48	93	40	101
TOTALI	197.499	205.473	255.554	214.012	194.358	277.255	231.565	200.463	310.521

Fonte: ministero della Giustizia – Dipartimento dell’Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione generale di statistica

L’ anno scorso, il **51,8** per cento di tutte le cause di Rc auto in Italia davanti ai giudici di pace si è concentrato in una sola Regione: la **Campania** con 119.978 su un totale di 231.565. La percentuale sale al 79 per cento se si comprendono anche Puglia, Sicilia e Calabria. Il rimanente 21 per cento delle cause è distribuito equamente nelle altre sedici regioni. In Campania viene depositato il 1.400 per cento in più di cause di Rc auto rispetto a una Regione attigua e con un numero simile di abitanti come il Lazio. Uno scandalo alla luce del sole che dovrebbe attirare l’ attenzione del nuovo governo.

Questo esempio dimostra chiaramente che soluzioni volte a far lavorare più velocemente i tribunali e i giudici, se pur opportune e fortemente necessarie, non risolverebbero affatto il problema. Anzi, avrebbero l’ **effetto paradossale** contrario di attrarre un numero sempre maggiore di cause. Ad esempio, le cinque proposte dedicate alla giustizia civile del programma del “Big Bang” , promosso da Matteo Renzi, non sembrano centrare il problema: avvocati pagati a preventivo, riduzione della sospensione dell’ attività giudiziaria, accorpamento e informatizzazione dei tribunali insieme a un maggiore riconoscimento del merito dei giudici non intaccherebbero minimamente il numero di sopravvenienze. Anche l’ adozione del “Metodo Barbuto” , proposta da Roger Abravanel, l’ introduzione del numero chiuso nelle facoltà di legge e il cambiamento di modalità di lavoro dei giudici avanzate da Alberto Alesina e Francesco Giavazzi sarebbero efficaci solo dopo la drastica diminuzione dell’ input, non prima.

LE DIECI PROPOSTE

Salvaguardando il sacrosanto diritto al reale accesso alla giustizia, occorre spezzare i **criteri economici** che rendono conveniente iniziare una causa secondo la consuetudine “provarci

conviene sempre” . Pur con qualche rallentamento dovuto a fortissime resistenze corporative e parlamentari, la strada era già stata tracciata dal precedente governo. Il nuovo esecutivo Monti dovrebbe avere la forza di percorrere con determinazione l’ ultimo miglio. Ecco un pacchetto di dieci proposte che avrebbero, da un giorno all’ altro, l’ effetto desiderato.

- 1) Trasformare il contributo unificato in “cauzione per il servizio giustizia”** . Nell’ ormai famoso rapporto *Doing Business*, in Italia il “Court cost”, è stimato in 1.465 euro (il 2,9 per cento del valore della controversia) contro una media nei Paesi dell’ area Ocse di 2.303 euro pari al 4,6 per cento. Nonostante i recenti aumenti, il costo chiesto dallo Stato per erogare il servizio giustizia è ancora sotto la media internazionale. In realtà, il problema non è tanto l’ammontare del suo costo quanto il fatto che deve essere considerato una cauzione da rimborsare in caso di vittoria a spese del soccombente.
- 2) Vietare la compensazione delle spese processuali.** La pratica diffusa da parte dei giudici di compensare le spese processuali e le parcelle degli avvocati, non solo è premiante per la parte soccombente, ma ha creato un forte incentivo economico a fare causa. Occorre prevedere meccanismi automatici che addossino al soccombente le spese di giudizio e le parcelle dei legali di controparte.
- 3) Estendere i meccanismi sanzionatori anche in primo grado.** Occorre estendere il meccanismo sanzionatorio introdotto in appello e cassazione della condanna da 250 a 10mila euro per la parte che ha introdotto istanze inammissibili o manifestamente infondate anche in primo grado applicandola anche a chi resiste indebitamente in giudizio. Ogni tribunale deve avere un suo budget di costi e ricavi pubblicato online di cui il presidente sia responsabile.
- 4) Introdurre le tariffe a forfait e incentivare i patti di quota lite.** Il mantenimento delle tariffe minime per gli avvocati sono un falso problema. Quello vero è la responsabilizzazione anche economica dei legali sul risultato della loro prestazione. Sicuramente una soluzione è l’ introduzione del compenso a forfait, sul modello tedesco, proposto da Daniela Marchesi insieme al mantenimento del patto di quota lite che permette anche ai meno abbienti di rivolgersi ai migliori avvocati.
- 5) Cambiare il criterio di remunerazione dei giudici di pace.** Il giudice di pace percepisce dei compensi in base al numero di udienze effettuate e dei provvedimenti emessi. Il criterio incoraggia l’ allungamento dei tempi tramite la celebrazione di più udienze e scoraggia la possibilità di invito alla mediazione prevista nell’ art. 5.2 del Dlgs. 28/10. Anche ai giudici di pace si potrebbe applicare un compenso a forfait.
- 6) Avviare indagini e approvare urgentemente una normativa antifrode nel settore Rc auto.** Nelle zone in cui il numero di cause di Rc auto non sono in linea con il resto d’ Italia, occorre far avviare dalla Guardia di finanza indagini approfondite per individuare eventuali truffe e reati, anche di natura fiscale. Inoltre, bisogna rafforzare e approvare il disegno di legge antifrode presentato in Parlamento: la posizione dell’ Ania sulla questione è riassunta nell’ recente relazione al Senato. Due esempi lampanti da eliminare: la possibilità della cessione del credito del diritto al risarcimento del danno (in breve, il carrozziere o il professionista si compra il diritto del credito dal presunto danneggiato facendo causa all’ assicurazione per un importo maggiorato del suo “rischio imprenditoriale”) e la liquidazione omnicomprensiva, inclusiva delle parcelle dei professionisti, che le compagnie liquidano ai danneggiati, fonte di possibile evasione fiscale.
- 7) Far diventare titolo esecutivo gli accordi sottoscritti da avvocati.** Come avviene in Francia, gli accordi tra le parti assistite dai rispettivi avvocati, previa omologa da parte dei presidenti dei tribunali, potrebbero avere valore di titolo esecutivo. In questo modo si incentiva il negoziato diretto. Ovviamente, il tentativo di negoziazione in caso di insuccesso non deve valere come esperimento del tentativo di conciliazione.

8) Introdurre l' obbligatorietà della sottoscrizione di polizze di tutela legale nei settori ad alto contenzioso. In Germania le polizze di tutela legale sono molto diffuse. Come una polizza sanitaria, la polizza di tutela legale rimborsa le parcelle del proprio legale di fiducia, le perizie tecniche e il contributo unificato. In Italia esistono ma sono poco diffuse. Tra l' altro, pochi cittadini sanno che solitamente questa polizza è già inserita in quella di Rc auto. Per i condomini e le aziende dovrebbe essere obbligatoria.

9) Estendere la conciliazione a tutto il contenzioso civile. Nei primi sei mesi di applicazione, il 52,58 per cento degli incontri di mediazione si è chiusi con un accordo, l' 80 per cento delle volte le parti sono state assistite dai legali. Sulla base di questi dati favorevoli, bisogna estendere il tentativo di conciliazione come condizione di procedibilità a tutte le controversie civili e commerciali che vertono su diritti disponibili, alle separazioni e divorzi e al settore penale nei reati perseguibili a querela di parte.

10) Favorire gli inviti dei giudici in mediazione. Per smaltire l' enorme arretrato, occorre che il Csm includa nei criteri di valutazione della professionalità dei giudici un parametro che indichi il numero di cause pendenti chiuse in mediazione in applicazione dell' art. 5.2 del Dlgs 28/10 che permette ai magistrati di invitare i litiganti in mediazione.

* L'autore è un esperto di *Alternative Dispute Resolution* e ricopre un ruolo di responsabilità presso una delle principali società di Adr italiane.

Un'agenzia per una giustizia efficiente

Dario Quintavalle, 11.11.2011

Il malfunzionamento della macchina giudiziaria dipende anche da ragioni organizzative e gestionali. E se la magistratura è un ordine autonomo e indipendente, per funzionare ha bisogno di risorse, personale e fondi che arrivano invece dal mistero di Giustizia. La soluzione è affidare l'organizzazione giudiziaria a un'Agenzia ad hoc sotto la vigilanza del ministro. Come già accade negli Stati Uniti e nel Nord Europa. Avrebbe il vantaggio di essere diffusa sul territorio, imparziale rispetto agli uffici giudiziari e con una struttura amministrativa professionale dedicata.

Della **giustizia italiana**, dei suoi mali e dei costi di transazione che impongono al sistema Italia si parla spesso. Le riforme sinora proposte, tuttavia, vertono quasi esclusivamente sugli aspetti normativi e procedurali. Il malfunzionamento della macchina giudiziaria dipende però anche da ragioni organizzative e gestionali. Con un differente assetto organizzativo le risorse investite sulla giustizia – certo insufficienti – potrebbero forse essere impiegate molto meglio.

Con il decreto legislativo 240/2006 si è tentata una riforma organizzativa: riforma timida, e in larga parte abortita, in quanto non è stata capace di aggredire alcuni dei problemi che affliggono l'organizzazione giudiziaria, quali il rapporto tra magistratura e ministero della Giustizia, e l'assetto territoriale dell'organizzazione giudiziaria.

Come si può, dunque, **razionalizzare** il settore dell'organizzazione giudiziaria, assicurando al tempo stesso l'indipendenza della magistratura, l'efficienza e sostenibilità economica del sistema giustizia e il rispetto dei limiti imposti dalla Costituzione?

L' ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA IN ITALIA

La Costituzione repubblicana, all' articolo 104, definisce la magistratura come ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. Al tempo stesso, tuttavia, pone l'organizzazione giudiziaria, cioè il complesso dei servizi di supporto alla giurisdizione (risorse umane, finanziarie e logistica dei tribunali ordinari e delle procure) sotto il controllo del ministro della Giustizia, che vi provvede attraverso il dipartimento dell' Organizzazione giudiziaria (Dog) del suo ministero. **(1)**

Di qui un' evidente **contraddizione**: un ordine autonomo ed indipendente ma che, per funzionare, ha bisogno di risorse, personale e fondi che sono nella disponibilità e sotto il controllo del potere esecutivo. **(2)**

Forse sarebbe più ovvio conferire il controllo sull'organizzazione giudiziaria all'organo di autogoverno della magistratura, in modo da non creare sovrapposizioni tra potere esecutivo e giudiziario, ma questa via non è percorribile, visto il chiaro dettato costituzionale con gli articoli 105 e 110. **(3)**

Il controllo della magistratura sull'organizzazione è stato pertanto realizzato in **modo informale**, attribuendole direttamente le leve di comando all' interno del ministero della Giustizia: di norma sono magistrati tutti i capi dipartimento, la gran parte dei direttori generali, moltissimi dirigenti di seconda fascia; spesso anche i vertici politici. **(4)**

Tale assetto ha però il grave inconveniente di distogliere un gran numero di magistrati dal loro lavoro principale, l' esercizio della giurisdizione, per reimpiegarli in **ruoli manageriali** per i quali occorre una formazione ed una cultura ben diversa da quella giuridico-formale.

PER UN' AGENZIA DELL' ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA

Nel 1968 il presidente della Corte suprema degli Stati Uniti, Warren Burger, sostenne la necessità che i magistrati si focalizzassero sulla giurisdizione e lasciassero l' amministrazione a **professionisti** specializzati ed appositamente formati e reclutati.

Quel discorso segna la nascita (per impulso della magistratura, si badi) della disciplina nota come *Court Management*. Da allora, negli Usa, si tende a conferire l' organizzazione giudiziaria ad **agenzie ad hoc**, non ministeriali, e a togliere le responsabilità gestionali degli uffici giudiziari ai magistrati per devolverle a manager professionisti, i *Court Administrators*.**(5)**

L' esempio americano è stato seguito con successo da molti paesi del Nord-Europa. **(6)**Potrebbe allora essere importato anche da noi?

Ritengo di sì: l' organizzazione giudiziaria potrebbe essere separata dal ministero della Giustizia e incorporata in un' Agenzia sotto la vigilanza del ministro.

La soluzione sarebbe pienamente rispettosa del dettato costituzionale, in quanto l' articolo 110 della Costituzione menziona il **ministro** della Giustizia, ma non il **ministero**. E il precedente delle Agenzie fiscali, create da una costola del ministero delle Finanze, è un' esperienza cui si può far riferimento.

All' Agenzia così creata andrebbero affidati: la gestione del personale, della formazione e dei rapporti sindacali, la contabilità, il *procurement* di beni e servizi, la logistica, i sistemi informatici e le rilevazioni statistiche. Un dirigente che si occupi del *daily management* potrebbe poi essere assegnato a uno o più uffici giudiziari.

Quali **vantaggi** offrirebbe la nuova Agenzia dell' organizzazione giudiziaria? Avrebbe le caratteristiche che mancano all' attuale organizzazione giudiziaria ministeriale:

- diffusa sul territorio anziché romano-centrica,
- ma separata dagli uffici giudiziari che deve servire, e imparziale rispetto ad essi,
- con una struttura amministrativa professionale dedicata,
- e potrebbe approfittare del quadro giuridico e contabile proprio delle Agenzie, meno rigido e più operativo rispetto a quello dei ministeri.

Consentirebbe di alleggerire il ministero della Giustizia dei suoi compiti gestionali, lasciandogli quelli di elaborazione delle politiche giudiziarie e legislative, nonché di monitoraggio e controllo, certo più consoni alla sua natura; realizzerebbe economie di scala, riconducendo a unità la gestione frammentata dei tribunali e delle procure; libererebbe risorse consentendo ai magistrati di dedicarsi esclusivamente alla giurisdizione. Essa sarebbe infine un interlocutore individuabile per tutti gli *stakeholders* della giustizia.

La magistratura perderebbe certamente influenza rinunciando a tutti i posti da dirigente all' interno del ministero, ma a ciò si potrebbe ovviare riconoscendo al **Csm** il potere di interloquire nella scelta del direttore della Agenzia. Sul territorio, poi, gli uffici giudiziari potrebbero regolare i loro rapporti con l' Agenzia attraverso lo strumento sperimentato dei contratti di servizio e degli accordi di programma, mentre ai magistrati capi degli uffici giudiziari potrebbe essere attribuito il diritto di esprimere il proprio gradimento al dirigente amministrativo, similmente a quanto fa oggi il sindaco con il segretario comunale.

Tutte queste soluzioni servirebbero a salvaguardare l' autonomia della magistratura, senza che essa debba necessariamente occuparsi di tutti gli aspetti della gestione.

È bene dunque cominciare a discutere di una riforma che metta in primo piano gli aspetti organizzativi e gestionali, che, politicamente neutri, possono forse essere affrontati e risolti con minori controversie rispetto a tutte le riforme legislative sin qui proposte.

Il ministero della Giustizia è diviso in quattro dipartimenti: oltre al Dog, il dipartimento Affari di giustizia, il dipartimento Giustizia minorile, il dipartimento dell' Amministrazione penitenziaria (Dap), che si occupa degli istituti di pena, vigilanza e reinserzione, per un totale di 100mila addetti, 50mila dei quali lavorano al Dog. In pratica, una delle maggiori aziende italiane.

(2) Il concetto di 'indipendenza giudiziaria si è oggi molto ampliato rispetto al suo nucleo originario liberale (= indipendenza del giudice mentre esercita la giurisdizione) fino a ricomprendere tutto ciò che afferisce al lavoro del giudice. Vedi Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – Minerva Research Group on Judicial Independence, Heidelberg.

(3) È interessante osservare che il modello del controllo diretto esiste anche in Italia per altre giurisdizioni (costituzionale, amministrativa, contabile) diverse da quella ordinaria (civile e penale), mentre per quelle militare e tributaria l' organizzazione compete rispettivamente ai ministeri della Difesa e dell' Economia. E questo, nonostante la Costituzione non sembri fare alcuna distinzione tra giustizia ordinaria e altre giurisdizioni.

(4) I magistrati distaccati al ministero della Giustizia sono attualmente ottantaquattro. **(5)** Negli Usa la formazione dei Court Manager è devoluta a due istituzioni federali: l' Institute for Court Management e il National Center for State Courts. I Court Managers sono riuniti nella National Association for Court Management (Nacm).

(6) Si veda Her Majesty's Courts and Tribunals Service in Gran Bretagna, National Courts Administration scandinave e baltiche, State Court Administration of Ukraine. Di recente anche in Francia, dove l' organizzazione resta in capo al ministero della Giustizia, sta emergendo il "Directeur du Greffe" che ha compiti di amministratore e non di cancelliere.

Il costo salato della giustizia civile lenta

Daniela Marchesi, 21.06.2011

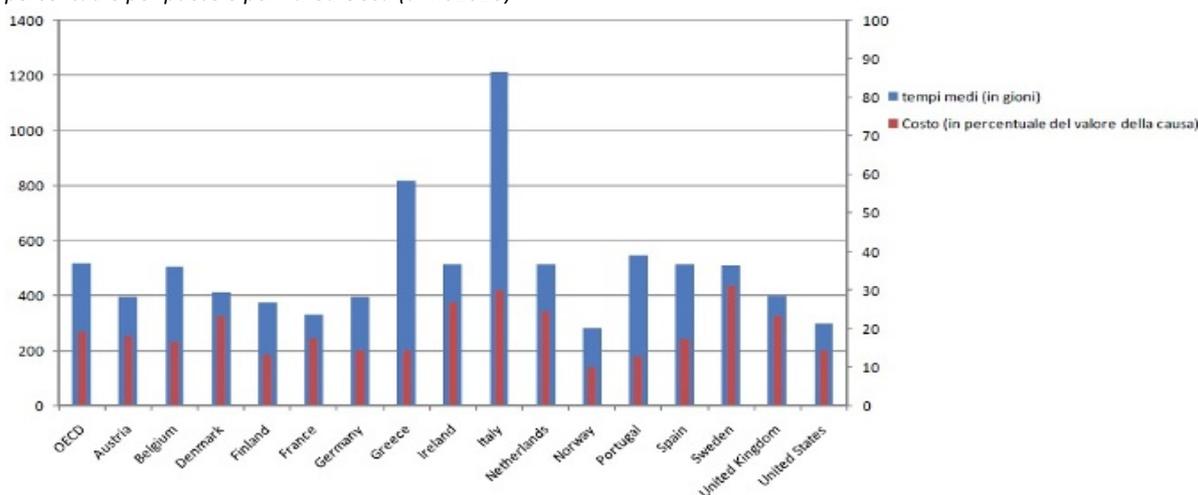
Il governatore della Banca d'Italia attribuisce alla lunghezza dei processi civili la perdita di un punto di Pil per l'economia italiana. Una giustizia lenta rende più difficoltoso ottenere il credito bancario e deprime il livello degli investimenti. Ma soprattutto spinge sistema economico e imprese ad adottare comportamenti, scelte, strutture aziendali volti a minimizzare il rischio di incorrere in giudizio. E il risultato è una forte perdita di competitività. Il compenso a forfait per gli avvocati è il modo più neutro ed efficace di premiare i comportamenti corretti.

In questi giorni il problema del peso dell'inefficienza della **giustizia civile** sulla crescita dell'economia italiana si è riproposto con forza in sede istituzionale, sia nazionale che sovranazionale. Il governatore della Banca d'Italia nelle sue Considerazioni finali ha attribuito alla lunghezza dei processi civili la perdita di un punto di Pil per la nostra economia. Pochi giorni dopo la Commissione Europea e il Consiglio nel formulare le raccomandazioni per l'Italia in adempimento della Strategia Europa 2020 hanno asserito che "La lunghezza delle procedure nell'esecuzione dei contratti rappresenta un ulteriore punto debole del contesto imprenditoriale italiano. (...) Si raccomanda di (...) introdurre misure per aprire il settore dei servizi a un'ulteriore concorrenza, in particolare nell'ambito dei servizi professionali (...) e ridurre la durata delle procedure di applicazione del diritto contrattuale".

L'Italia segna il passo rispetto agli altri paesi avanzati sia dal punto di vista dei tempi, sia, sebbene in misura largamente inferiore, da quello dei costi privati di accesso alla giustizia civile (Figura 1).

Figura 1

Tempi e costi della giustizia civile. Durata media dei processi civili legati a inadempimento contrattuale, in giorni. Costi processuali privati e di assistenza legale legati al procedimento e in proporzione al valore del contendere, valore percentuale per paese e per l'area Oecd (anno 2010)



Fonte: Elaborazioni su dati Banca Mondiale, Doing Business 2011.

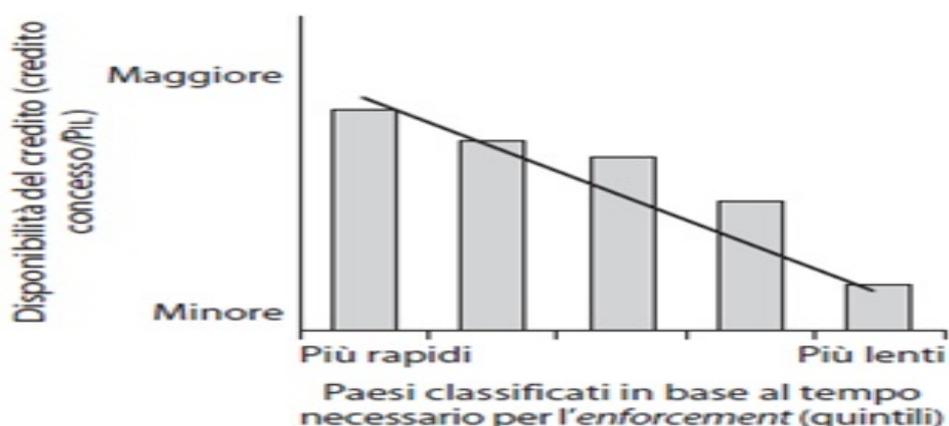
UNA QUESTIONE CRUCIALE

Se dal punto di vista istituzionale la rilevanza del problema appare chiara, lo stesso non accade nel dibattito sui media e presso l'opinione pubblica. Sulle colonne del Corriere della Sera si sono

succeduti alcuni commenti nell'ambito di un dibattito sollevato dall'articolo di Alberto Alesina e Francesco Giavazzi sulla rilevanza della crisi della nostra giustizia civile nel **frenare la ripresa** economica del sistema Italia (del 5 giugno scorso). I commenti hanno lasciato ancora aperti interrogativi importanti: è vero che i tempi biblici dei nostri processi civili giocano un ruolo determinante in questa preoccupante performance? È vero che le aziende non crescono e non innovano per via di un problema che nella coscienza comune sembra interessare più il vivere civile che le scelte d'impresa?

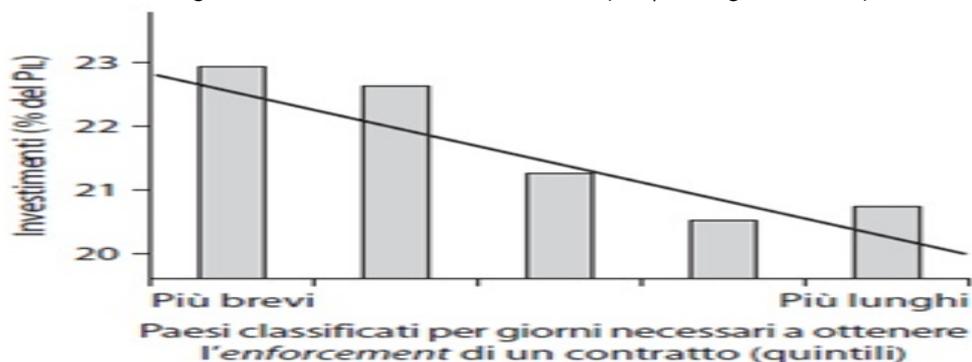
È noto non solo a chi conosce la letteratura economica, ma anche a un più largo pubblico, per i frequenti report della Banca Mondiale ripresi largamente dai media, che una giustizia lenta rende più difficoltoso ottenere il credito bancario e deprime il livello degli **investimenti (come evidenziano le figure 2 e 3 riprese dai rapporti Doing Business della Banca Mondiale.**

Figura 2 – Relazione tra tempi dell'enforcement dei contratti (tempi della giustizia civile) e disponibilità del credito.



Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business in 2006*, in www.doingbusiness.org

Figura 3 – Relazione tra giorni necessari e ottenere l'enforcement (tempi della giustizia civile) e investimenti.



Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business in 2005*, in www.doingbusiness.org.

Ma questa non è che la punta dell'iceberg.

Sistema economico e imprese hanno reagito a questa profonda inefficienza, tutta italiana, attraverso l'alterazione di comportamenti, scelte, strutture aziendali volti a minimizzare il rischio di incorrere in giudizio.

Il processo civile non interessa soltanto il "funerale" di un contratto, ma anche il modo in cui è inizialmente concepito: una giustizia inefficiente compromette il potere di minaccia necessario alla **regolarità delle transazioni** e induce le imprese a preferire partner commerciali che offrono prodotti a prezzi più elevati, contro maggiori garanzie di adempimento. Gli effetti sul sistema economico sono vari: la riduzione della natalità delle imprese, un generale rigido sistema di fedeltà di partnership nei rapporti commerciali, il prevalere di forme o di aggregazioni d'impresa – quali le

imprese familiari o i distretti industriali – in cui i contratti sono resi sicuri da forme di sanzione alternative alla giustizia civile. Poiché le scelte non sono soltanto orientate da criteri di efficienza economica, ma anche dalla necessità di evitare le conseguenze di una disfunzione del sistema, il risultato complessivo è quello di una forte **perdita di competitività** del sistema Italia.

DOVE TROVARE LA SOLUZIONE

Che la questione sia cruciale perciò, non appare esserci dubbio.

I rimedi proposti nel dibattito sono efficaci?

Del dissesto della nostra giustizia civile non vi è uno specifico colpevole: non sono gli avvocati, non sono i magistrati. Al risultato concorrono tutti, anche gli utenti del servizio quando ne abusano ricorrendo in giudizio non per risolvere una questione giuridica incerta, ma per spuntare una dilazione di pagamento o una transazione favorevole.

La radice del problema, e la sua soluzione, sta nel complesso di incentivi di comportamento distorti attualmente prodotto dall'insieme delle regole che ruotano intorno al processo.

Le vie da percorrere dipendono da una scelta fondamentale: vogliamo mantenere l'ampio livello di garanzie che attualmente il nostro sistema offre a chi va in giudizio?

Se siamo disposti a ridurle – con tutto quello che ne consegue – allora la chiave di volta su cui incidere con incentivi, policy e così via sono i **magistrati**, che divengono veri dominus del processo.

Se invece no, se le vogliamo conservare, allora sono gli **avvocati** la chiave di volta su cui operare.

Perché loro hanno gli strumenti più efficaci per filtrare le richieste delle parti e far sì che delle garanzie si faccia uso e non abuso.

E, per fare questo, introdurre una formula di **compenso a forfait** è il modo più neutro ed efficace di premiare i comportamenti che vanno nella direzione giusta. Oggi se un avvocato usa in modo misurato le garanzie offerte al cliente, alleggerisce il fascicolo e porta a casa una rapida vittoria, viene pagato di meno e lo stesso accade se raggiunge una rapida transazione.

L'efficacia dello strumento è testimoniata non soltanto dal caso della Germania, ma anche da quella parte dei processi italiani del lavoro in cui l'assistenza legale è offerta dal sindacato, che, per prassi, ha accordi con l'assistito di tipo forfettario.

La giustizia rapida è anche di qualità

Marco Leonardi e Maria Raffaella Rancan, 15.05.2009

Il Senato ha approvato una serie di norme di modifica del codice di procedura civile per ridurre la durata dei processi. Ma risultati più incisivi sul piano della efficienza possono venire solo da interventi sull'ordinamento giudiziario e sulla organizzazione del sistema in grado di rendere maggiormente responsabili i singoli operatori, compresa la magistratura. Lo mostra il divario nei risultati registrati nei diversi tribunali del paese, governati tutti da uguali norme. E una maggiore rapidità non sembra andare a scapito della qualità delle decisioni.

Nelle scorse settimane sono state approvate in via non definitiva al Senato una serie di norme di modifica del **codice di procedura civile** con l'intento di ridurre la durata dei processi. **(1)** Al di là di quelli che concretamente saranno gli effetti delle nuove regole processuali, è facile prevedere che non potranno, da sole, raggiungere lo scopo di una giustizia davvero più rapida. Risultati più incisivi sul piano della efficienza non possono infatti che venire da interventi sull'ordinamento giudiziario e sulla organizzazione del sistema in grado di rendere maggiormente **responsabili** i singoli operatori, compresa la magistratura, verso il funzionamento del servizio giustizia. Lo mostrano chiaramente il **divario nei risultati** che si osserva nei diversi tribunali del paese, governati, tutti, da uguali norme giuridiche, e la presenza di casi di *best practice* quali quello del tribunale di Torino. Un divario che neppure appare la immediata conseguenza di una diseguale distribuzione delle risorse.

IL TASSO DI RIFORMA

In questo articolo, proviamo a considerare un indicatore di **tipo qualitativo**, che è possibile ricavare dai dati sugli esiti dei processi nelle Corti d'appello e dei ricorsi in Cassazione: le percentuali dei giudizi di appello e di legittimità che riformano le sentenze di grado inferiore provenienti, rispettivamente, dai tribunali e dalle Corti d'appello (tassi di riforma o *reversal rates*). In altre parole, ci chiediamo se la **maggiore efficienza** di un tribunale vada a scapito della **qualità** del suo lavoro, in primo o in secondo grado. Ossia, se i tribunali che decidono più velocemente producono sentenze più facilmente attaccabili e dunque più frequentemente riformate in Corte d'appello o in Cassazione. Provare a dare una risposta a queste domande ci permette di capire se esistono margini per ridurre la durata dei processi senza abbassare la qualità delle decisioni, pur con tutti i limiti evidenti di un indice semplice come il tasso di riforma in appello e in Cassazione. La **tabella** riportata di seguito mostra, per i 29 distretti di Corte d'appello, la durata media in giorni dei procedimenti civili nei tribunali e nelle Corti d'appello; il tasso di riforma delle sentenze civili in Corte d'appello e in Cassazione; il numero di giudici (togati e onorari, esclusi i giudici di pace) che si stima siano stati assegnati alla giustizia civile nei Tribunali e nelle Corti d'appello; i tassi di scopertura nella magistratura giudicante (civile e penale) nei Tribunali e nelle Corti d'appello. **(2)** L'anno a cui si fa riferimento è il 2006.

I **tassi di riforma** sono stati ottenuti considerando, in Corte d'appello i processi civili conclusi con una sentenza che ha riformato o confermato la decisione appellata; in Cassazione quelli definiti con una sentenza che ha accolto o rigettato il ricorso: nel caso di accoglimento la sentenza impugnata viene cassata ossia annullata, con o senza rinvio ad altro giudice di appello; in caso di rigetto la sentenza passa in giudicato. **(3)**

Per valutare la qualità delle sentenze di primo grado utilizziamo il tasso di riforma in appello; per valutare la qualità delle sentenze in appello utilizziamo il tasso di riforma in Cassazione. Un primo sguardo alla tabella suggerisce come non sembra esservi una **relazione** chiara tra la durata dei

procedimenti civili in primo grado (colonna 2) e il tasso di riforma delle sentenze civili in appello (colonna 4) e tra la durata in Corte d' appello (colonna 3) e il tasso di riforma in Cassazione (colonna 5). Tale impressione viene confermata dalla stima della correlazione tra la durata dei procedimenti civili di primo grado e il tasso di riforma delle sentenze civili in appello nel 2006 che non riporta alcuna relazione significativa. Lo stesso risultato si ottiene per la correlazione tra la durata dei processi in appello e il tasso di riforma delle decisioni in Cassazione.**(4)**

Poiché i giudizi in Corte d' appello e in Cassazione si concludono alcuni anni più tardi rispetto al momento del deposito della sentenza impugnata (in media, due anni e mezzo dopo, in appello, e tre anni dopo, in Cassazione), abbiamo anche considerato la correlazione tra la durata dei procedimenti civili in tribunale negli anni 2003 e 2004 e le percentuali di riforma in appello nel 2006, e la durata in appello nel 2003 e il tasso di riforma in Cassazione nel 2006: non risulta esservi alcuna relazione significativa.

La relazione tra durata media del processo e qualità delle sentenze a livello di Tribunale di primo grado e a livello di Corte d' appello rimane non significativa anche se analizzata a parità di **numero di giudici** civili e di tassi di scopertura nella magistratura giudicante, nei Tribunali e nelle Corti d' appello (colonne 8 e 9), diversamente da quanto ci si sarebbe potuti attendere, in particolare per il fatto che tassi di scopertura elevati dovrebbero segnalare situazioni dove vi sono forti carenze di organico e conseguenti maggiori difficoltà a mantenere determinati livelli di durata e di qualità dei processi (la regressione dà coefficiente -3.68, T statistico -0.60).

Infine abbiamo analizzato se una qualche relazione tra durata dei processi e qualità delle sentenze potesse essere stabilita in termini di tassi di crescita, ovvero se nei tribunali dove la durata è scesa maggiormente nel tempo (Corrado-Leonardi), il miglioramento dell' efficienza sia andato a discapito della qualità del lavoro. Per verificarlo abbiamo calcolato la correlazione tra la variazione dell' efficienza dei tribunali e la variazione della qualità delle decisioni (tra il 2002 e il 2006). Ancora niente: né la correlazione tra la variazione della durata e la variazione dei tassi di riforma in primo grado né la stessa relazione per quanto riguarda le sentenze portate innanzi alla Corte suprema risultano significative.

Pur con le dovute cautele, sulla base delle analisi brevemente descritte, sembra potersi concludere che miglioramenti in termini di durata dei processi civili, che si potrebbero ottenere anche a parità di numero di giudici, non vadano necessariamente a scapito della **qualità** delle decisioni.

(1) La riforma approvata ammette la prova testimoniale scritta o addirittura consente di optare in alternativa al rito ordinario per un procedimento sommario destinato a concludersi con una ordinanza che, se non appellata in tempi brevi, acquista forza di sentenza. Alle parti viene anche richiesta la contestazione puntuale e tempestiva dei fatti, la riduzione dei termini per la riassunzione delle cause interrotte e di quelli per l' impugnazione. Spetterà poi al giudice sanzionare con maggiore decisione non solo le cosiddette liti temerarie ma anche le eventuali condotte dilatorie. Per ridurre, infine, il carico di lavoro della Corte di cassazione viene introdotto una sorta di filtro di ammissibilità dei ricorsi sulla base di criteri quali la novità della questione, la sua fondatezza, il contrasto giurisprudenziale.

(2) La durata è calcolata con la formula della giacenza media utilizzata dall' Istat e dal ministero della Giustizia. Il numero di giudici civili è stimato sulla base delle proposte tabellari per gli anni 2006/2008, inviate dagli uffici giudiziari al Consiglio superiore della magistratura. Tutti i dati sono stati forniti dal ministero della Giustizia, dalla Corte di cassazione, dal Consiglio superiore della magistratura.

(3) Tasso di riforma in Corte d' appello = $[(100 * \text{totale sentenze di riforma}) / (\text{totale sentenze di riforma} + \text{totale sentenze di conferma})]$; tasso di riforma in Cassazione = $[(100 * \text{totale cassazioni}) / (\text{totale cassazioni} + \text{totale rigetti})]$.

(4) La regressione bivariata tra durata in primo grado e riforma in appello dà coefficiente -4.91 e T statistico -1.48 mentre la regressione della durata in appello sul tasso di riforma in cassazione dà coefficiente -4.9 e T statistico 0.76. Ci si può ancora chiedere se i tribunali più grandi non debbano

contare di più nello stabilire una correlazione tra durata e qualità delle sentenze. A questo scopo abbiamo utilizzato l'informazione sul numero di giudici civili nei Tribunali e nelle Corti d'appello (colonne 6 e 7) per pesare tale relazione e abbiamo ottenuto che pesi maggiori a tribunali più grandi non fanno alcuna differenza.

Elaborazione dati del ministero della Giustizia, del Consiglio superiore della magistratura, della Corte di cassazione.

Anno di riferimento: 2006.

Più conciliazione per la giustizia lumaca

Luca Clementi, 10.02.2009

Per ottenere il recupero di un credito in Italia ci vogliono in media 1.210 giorni. Si tratta di un vero e proprio collo di bottiglia per l'economia e la competitività del paese. Gli organismi di conciliazione possono avere un ruolo importante nel miglioramento dell'efficienza della giustizia civile. Le soluzioni legislative dovrebbero quindi viaggiare su un doppio binario: rafforzare la qualità della conciliazione amministrata e introdurre il ricorso preventivo a questo strumento come condizione di procedibilità, almeno per alcune tipologie di controversie.

Il rapporto annuale *Doing Business* della World Bank ha tra i suoi parametri l' *Enforcing Contracts*, cioè il tempo necessario a un creditore coinvolto in una disputa contrattuale per ottenere l'effettivo **recupero del credito**, calcolato dal giorno di inizio della causa in tribunale al giorno dell' effettivo recupero del credito. Nell' edizione 2008, l' Italia si è classificata al 169° posto su 181 paesi, con la non invidiabile media di **1.210 giorni**, superata abbondantemente da paesi come l' Angola, il Gabon e il Botswana.

PARADOSSO APPARENTE

Il posizionamento dell' Italia in questa classifica sintetizza, più di ogni altro dato, l' effetto collo di bottiglia" dell' amministrazione della nostra giustizia civile e la conseguente ricaduta negativa sull'economia interna e sulla competitività. Unione Europea e World Bank finanziano in molti paesi diversi progetti incentrati su un principio cardine dell' accesso alla giustizia: incentivare la **pluralità dei metodi e dei luoghi** per la risoluzione delle controversie. Il ricorso agli organismi di conciliazione riveste un ruolo di primaria importanza, non in alternativa alla giustizia amministrata dallo Stato, ma a supporto e complemento della sua efficienza. La pluralità di accessi ha infatti un effetto positivo sulla giustizia statale che avendo risorse limitate può concentrarsi meglio e più rapidamente sui contenziosi che devono essere portati all' attenzione del magistrato. La delega al governo in materia di mediazione e conciliazione delle controversie civili e commerciali, contenuta nell' articolo 39 del disegno di legge n. 1082 di accompagnamento alla manovra finanziaria, attualmente all' esame del Senato, è quindi in linea con le *best practices* internazionali e con gli indirizzi comunitari. Ma occorre tenere in considerazione l' esperienza italiana.

La lettura dei dati degli ultimi dieci anni in Italia, infatti, può essere facilmente sintetizzata in un apparente paradosso: (1) il **successo** nell' 80 per cento dei casi degli incontri di conciliazione amministrati dagli organismi specializzati mediante conciliatori adeguatamente formati e (2) il ridottissimo **ricorso spontaneo** agli organismi di conciliazione stimato in meno dello **0,1 per cento** delle cause pendenti: quattromila conciliazioni svolte all' anno su cinque milioni di cause. Il problema quindi si concentra nel ricorso agli organismi da parte di litiganti e avvocati, non nel loro successo indiscusso. Per avere un effetto sull' efficienza dell' amministrazione della giustizia civile, dovrebbero essere dirottate presso gli organismi di conciliazione almeno 2 milioni di cause in corso.

DOPPIO BINARIO

Le soluzioni legislative dovrebbero quindi viaggiare su un doppio binario. Il primo volto a rafforzare la qualità della conciliazione amministrata (l' offerta) e il secondo nell' assicurare il costante ricorso agli organismi di conciliazione (la domanda). Sulla **qualità** della conciliazione, l' Italia è già

all' avanguardia, con l' istituzione al ministero della Giustizia, in forza del decreto legislativo 5 del 2003, di un efficiente **registro** degli organismi di conciliazione, anche se per adesso solo limitato alle controversie in ambito societario, bancario e finanziario, al quale si stanno progressivamente accreditando i circa 130 organismi di conciliazione pubblici e privati presenti in Italia e i 7.800 conciliatori formati (una media 60 conciliatori per organismo). Solo alcuni correttivi sono necessari, nel rafforzamento della neutralità e indipendenza degli organismi rispetto alle parti in lite e nella formazione obbligatoria per tutti i conciliatori in tecniche di gestione del conflitto.

Molto invece si deve e si può fare sul secondo binario del ricorso agli organismi di conciliazione da parte dei litiganti: **estendere** l' amministrazione di tutti i tentativi di conciliazione già presenti nel nostro ordinamento (lavoro, telecomunicazioni, del Ctu, del giudice di pace, e così via) agli organismi del Registro armonizzando al contempo le varie procedure, **introdurre** il ricorso preventivo agli organismi di conciliazione come condizione di procedibilità anche solo per alcune tipologie di controversie; **promuovere** un' azione straordinaria per il contenzioso pendente, basato sull' invito del giudice alle parti al ricorso agli organismi di conciliazione. Ad esempio, basterebbe che i conciliatori già formati svolgessero in media quattro conciliazioni a settimana per un anno per contribuire a **dimezzare** in breve tempo il numero di cause pendenti. Occorrerebbe inoltre favorire la stipula di polizze assicurative di tutela legale a copertura anche dei costi di conciliazione.

L' insuccesso delle conciliazione obbligatoria nelle **cause del lavoro** non deve trarre in inganno. Al contrario, rafforza la tesi del doppio binario, in questo caso invertito. Il tentativo di conciliazione obbligatoria esiste da molto tempo, ma si è trasformato in un mero e inutile rito perché non gestito da organismi di conciliazione specializzati .

In sede di delega, quindi, il governo dovrebbe puntare con coraggio a una serie di interventi volti a disincentivare il ricorso immediato al giudice stabilendo il preventivo ricorso agli organismi di conciliazione, che la Corte costituzionale ha già dichiarato più volte in linea con l' articolo 24 della Costituzione, come condizione di procedibilità.

*L'autore è conciliatore di professione.

Anno nuovo, vecchie inefficienze

Daniela Marchesi, 06.02.2009

L'efficienza della giustizia civile ha un effetto prociclico sull'economia: la lentezza dei processi aggraverà la crisi economica per le imprese italiane. Un ulteriore aumento delle risorse pubbliche non serve a risolvere il problema. Lo sostiene anche la relazione del presidente della Corte di Cassazione. Meglio puntare su una riorganizzazione della macchina giudiziaria. A partire dalla riduzione del numero di sedi, con una migliore gestione del personale e delle attrezzature e rilevanti economie di specializzazione. Le proposte per la riforma della professione forense.

L'apertura dell'anno giudiziario e le relazioni di rito del primo presidente della Corte di Cassazione riportano il focus della discussione sul problema dell'esagerata **lentezza dei processi** e delle possibili riforme.

In questo momento, il problema è divenuto ancora più grave: l'efficienza della giustizia civile ha un effetto prociclico sull'**economia** e la lentezza dei processi renderà l'attuale crisi economica ancora più seria per le imprese.

Questa legislatura ha finora affrontato aspetti rilevanti e delicati, ma molti altri ancora ne restano per arrivare a una soluzione efficace del problema. Ma la legislatura è all'inizio e molto può essere ancora fatto.

Sul fronte della **giustizia civile**, gli interventi si sono incentrati finora soprattutto su necessarie semplificazioni dei riti processuali; di altri punti importanti ci si potrà occupare con la riorganizzazione della macchina giudiziaria e la riforma degli ordini professionali forensi.

La relazione del presidente Carbone offre molti spunti di riflessione, ma tre appaiono di particolare interesse per avviare un dibattito sulle possibili ulteriori riforme volte a ridurre i tempi dei processi:

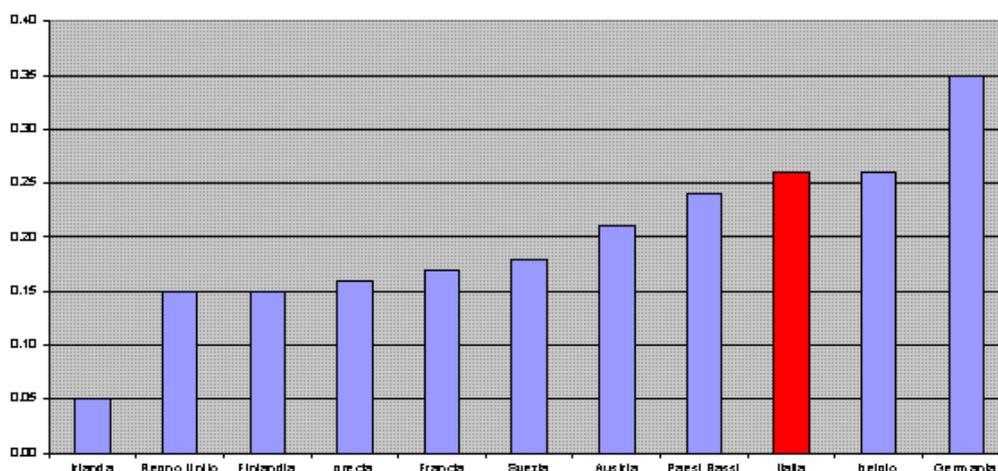
i) la spesa pubblica per giustizia, ii) l'organizzazione della macchina giudiziaria, iii) la rilevanza di una riforma della professione forense.

LA SPESA PUBBLICA PER GIUSTIZIA

Dalla relazione emerge chiaramente che ormai la magistratura ha compreso che l'incremento della **risorse pubbliche** assegnate al settore non è la chiave risolutiva del problema, si afferma infatti che "da molte parti si lamenta la scarsità delle risorse. Il problema esiste, ma non si tratta di quello più grave (anche in considerazione di quanto accade negli altri paesi)".

Per un'analisi accurata si rinvia a quanto già scritto in passato [su questo sito](#), ma è utile evidenziare alcuni punti. La spesa pubblica in questo settore in Italia non è affatto bassa, se confrontata con quella degli altri paesi europei: disponiamo di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano una performance giudiziaria migliore.

Spesa pubblica per giustizia (escluso il legal aid) in rapporto al PIL, anno 2006, valori percentuali



Incrementi della spesa in questo settore non sono una leva di policy efficace: nell'esperienza passata l'efficienza del sistema non si è mostrata reattiva a iniezioni di offerta. In Italia, nel decennio scorso, la spesa per la giustizia è risultata una delle voci in maggior crescita del bilancio dello Stato. Negli anni Novanta è infatti aumentata del 140 per cento, e i magistrati in servizio sono aumentati di circa il 15 per cento. Dal 2004 al 2007 la spesa pubblica destinata alla voce "magistrati" è cresciuta di circa il 27 per cento, mentre quella per i cancellieri è rimasta sostanzialmente costante (+ 1 per cento). All'aumento di risorse destinate al settore non è però corrisposto un adeguato miglioramento dei risultati. Il numero dei procedimenti pendenti, civili e penali, non è affatto diminuito. Al contrario, il tasso di crescita è risultato in continua ascesa. Negli ultimi vent'anni lo **stock di cause civili arretrate** si è pressoché **triplicato**. Nello stesso periodo i procedimenti penali pendenti in primo grado sono più che raddoppiati. Contenuti incrementi di spesa per esigenze correnti, al contempo, non costituiscono un serio problema per il bilancio dello Stato. Infatti la spesa per l'esercizio della funzione giudiziaria civile e penale, circa 5 miliardi di euro, rappresenta soltanto un modesto 1,3 per cento del totale generale dei costi dello Stato. Se pompare l'offerta non è utile, neppure è proficuo cercare con accanimento risparmi in questo settore della spesa. Fondamentale è invece, anche dal punto di vista economico, perseguirne l'efficienza per gli effetti indotti che produce sulla crescita e la competitività del paese.

L' ORGANIZZAZIONE DELLA MACCHINA GIUDIZIARIA

Si legge nella relazione del primo presidente della Corte di Cassazione: "una grave causa di disfunzione è l'irrazionalità della attuale distribuzione delle sedi giudiziarie, che sfugge ai più elementari principi di buona organizzazione degli uffici pubblici". Non si può che concordare con questa affermazione.

L'analisi dei dati rivela che un maggiore recupero di efficienza sarebbe possibile con una revisione della **geografia giudiziaria** volta ad accorpare gli uffici di minori dimensioni, ma gli interventi attuati finora hanno aumentato e non diminuito il numero degli uffici.

L'analisi empirica che ho svolto stimando la funzione di produzione dei tribunali evidenzia che la produttività del magistrato risulta crescente al crescere delle dimensioni del tribunale in cui opera. **(1)** Effetto da attribuire oltre che a diversi fattori organizzativi, come una migliore gestione del personale e delle attrezzature, a rilevanti economie di specializzazione. In un tribunale di grandi

dimensioni il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto, nelle sedi piccole lo stesso giudice decide in materia sia civile che penale. E la rilevanza delle economie di specializzazione è nel nostro ordinamento amplificata dal fatto che la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata quasi esclusivamente alle esperienze maturate nel corso della carriera.

Circa il 70 per cento dei tribunali resta **troppo piccolo** per essere davvero efficiente, e le stime evidenziano che i tribunali sono meno produttivi e più inefficienti nell'esercizio della funzione civile di quanto non avvenga per le materie penali. Risultato che conferma ancora una volta che il principale nodo di inefficienza si concentra nella giustizia civile.

Anche il confronto internazionale conferma l'**eccesso di sedi**: secondo i dati del Consiglio d'Europa, in Italia gli abitanti serviti da una corte di prima istanza sono mediamente 55mila, una densità di uffici doppia rispetto alla Germania, al Regno Unito e alla Francia, dove peraltro il governo ha predisposto un intervento di accorpamento e chiusura delle sedi minori, per migliorare l'efficienza del settore.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando viene proposta.

In realtà, una modifica della distribuzione degli uffici giudiziari è fattibile senza ledere il diritto al servizio per i cittadini e senza comportare necessariamente grandi spese in spostamenti di personale e ristrutturazione degli uffici.

Con investimenti di maggiore **informatizzazione** dei tribunali, tanto modesti quanto indispensabili per la modernizzazione del paese, si potrebbero evitare massicci spostamenti e accorpamenti fisici delle diverse sedi. Analogo risultato in termini di efficienza produttiva potrebbe essere infatti raggiunto specializzando le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di Corte d'Appello: tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune.

LA RIFORMA DELL' ORDINE PROFESSIONALE FORENSE

Riguardo alla rilevanza delle regole che disciplinano la professione legale nella relazione del presidente Carbone si legge: "in un libero mercato di servizi, la moltiplicazione del numero degli operatori è sempre un dato positivo. Ma nel caso della Giustizia gli avvocati da un lato offrono un servizio alle parti, dall'altro lo richiedono al sistema pubblico. Occorre, allora, valutare, anche avvalendosi dell'esperienza degli altri Paesi, fino a quando tale abbondanza di operatori sia davvero funzionale a dar voce alle giuste pretese dei cittadini, e quando invece l'assenza di un numero chiuso (come accade per notai e giudici) non comporti, invece, un surplus di domanda di Giustizia, rispondente non più solo, e non più tanto, alle suddette pretese. Tale surplus ricade a carico del sistema, e potrebbe costituire una delle cause per le quali le risorse destinate dall'Italia risultano insufficienti rispetto ad altri Paesi con analoga "offerta" di Giustizia ma con ben minore, e più "filtrata", "domanda" .

La riflessione segue i risultati di un'analisi riportata nella relazione, che evidenzia sia il **numero elevatissimo di avvocati** presenti nel nostro paese rispetto al resto d'Europa, secondo i dati del *Council of Bars and Law Societies of Europe*, sia l'esistenza per l'Italia di una correlazione, a livello territoriale disaggregato, tra numerosità degli avvocati e tasso di litigiosità.

Numero degli avvocati nei Paesi d'Europa secondo il CCBE

Italy	213.081
Spain	154.953
Germany	146.910
United Kingdom	139.789
France	47.765
Greece	38.000
Poland	34.181
Portugal	25.695
Romania	16.998
Belgium	15.363
The Netherlands	14.882
Bulgaria	11.573
Hungary	9.934
Switzerland	8.321
Czech Republic	8.020
Norway	5.390
Austria	5.129
Slovak Republic	4.595
Sweden	4.503
Ireland	2.008
Finland	1.810
Cyprus	1.781
Lithuania	1.590
Luxembourg	1.318
Slovenia	1.153
Latvia	1.091
Iceland	774
Estonia	676
Malta	393
Liechtenstein	128

CCBE, *Conseil des Barreaux Européens – Council of Bars and Law Societies of Europe, 2008*

L'ipotesi di ricorrere al numero chiuso per contenere l'eccesso di domanda di giustizia non mi sembra, però, una proposta condivisibile. Il fatto che si rilevi una correlazione tra numero dei processi e numero degli avvocati non dà indicazioni chiare sulle **relazioni di causalità** tra i due fenomeni: è possibile che ciò si verifichi perché gli avvocati, quando sono troppi, cercano di procurarsi il lavoro alimentando la domanda di giustizia, cosa che giustificherebbe il numero chiuso. Ma è altrettanto possibile che, invece, vi siano più avvocati dove vi è più litigiosità, proprio perché vi è più lavoro e vi sono più opportunità. In tal caso, il numero chiuso sarebbe una distorsione imposta dall'alto e porterebbe più danni che vantaggi, quali ad esempio rendite e inadeguatezza del servizio.

Assai più neutro e con maggiori garanzie di successo sarebbe invece un intervento che modifichi la formula di determinazione dell'**onorario degli avvocati**, attualmente a prestazione, in una modalità a forfait, che favorirebbe un concorrenza virtuosa tra i legali incentivando l'alleggerimento dei fascicoli processuali e riducendo i tempi dei processi.

(1)Rapporto Isae “Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali” , giugno 2008, http://www.isae.it/Rapporti_trimestrali/Rapporto_ISAE_giugno_2008.pdf

Foto: Inaugurazione anno giudiziario – Il presidente della Corte di Cassazione Vincenzo Carbone (Fotografia © Agostino e Daniele Scudieri) – www.giustizia.it

Una giustizia double-face

Luigi Marini, 28.03.2008

Solo attraverso obiettivi realizzabili e un richiamo alla responsabilità si pongono le premesse perché le valutazioni di professionalità e le sanzioni abbiano possibilità di essere giuste, effettive ed efficaci: puntare tutto sulla frusta e sul conflitto permanente non ha funzionato con nessuna categoria professionale. E non funzionerà con i magistrati. A meno che l'obiettivo non sia una giustizia al ribasso, che assicuri alla classe politica la tranquillità, intesa come sicurezza e impunità.

Sui temi della **giustizia**, dobbiamo forse pensare che il governo Prodi fosse il migliore possibile? Paragonato al precedente, quell'esecutivo – o meglio, una sua parte – ha abbandonato posizioni puramente ideologiche e mostrato un certo buon senso e qualche tentativo di fare cose concrete. Ma poco di più.

IN UN VICOLO CIECO

La legge Mastella ha modificato l'ordinamento Castelli in alcune parti importanti, ma ha confermato soluzioni di fondo in tema di procure della Repubblica, decentramento e controllo di gestione che mostrano una **significativa debolezza**. Sul piano degli interventi strutturali assai poco si è fatto, a dimostrazione che solo una parte del ministero ha creduto nella possibilità di migliorare il servizio. Se l'obiettivo era riqualificare la spesa e favorire l'innovazione, soltanto il dipartimento dell'**organizzazione giudiziaria** ha cercato di intervenire tra difficoltà, anche interne, che non hanno permesso risultati rilevanti. Sul terreno delle riforme sostanziali e processuali, il lavoro delle nuove commissioni ministeriali ha prodotto qualche spunto positivo, ma all'interno di un progetto che tutti sapevano non sarebbe approdato in Parlamento e non avrebbe avuto nessuna prospettiva di effettività. Sul piano dei rapporti con il Consiglio superiore della magistratura, il ministro non è andato oltre posizioni di corretta ma formale relazione. Insomma, nessun cambio di passo. Dovremmo chiederci cosa impedisce alla politica italiana di uscire dal vicolo cieco in cui si è cacciata dopo la stagione del **progetto Flick**, che a distanza di soli dieci anni ci appare mitica. Non dimentichiamo che quella stagione sorse nel momento in cui Mani pulite manifestava tutti i suoi effetti sui rapporti tra politica e magistratura e rappresentò un tentativo di guardare in avanti e di pacificare le istituzioni attraverso un intervento coordinato che abbracciava riforme strutturali, processuali e ordinamentali.

Un ostacolo all'uscita da quel vicolo è, probabilmente, la non solo **sotterranea sintonia** che attraversa settori importanti di entrambi gli schieramenti politici e che, con diversi livelli di aggressività, manifesta il disagio insopportabile e il bisogno di reagire all'idea che la giustizia penale possa interferire sulla faticosa ricerca di compromessi ed equilibri condotta dai partiti politici e dai settori economici e istituzionali di riferimento. **(1)**

La lunghissima e contraddittoria **transizione politica** è la causa prima della mancata risposta ai bisogni di giustizia della nostra società.

La domanda diventa, così, se in una realtà tanto complessa potremmo mai avere una giustizia efficace quando la politica non sa essere giusta.

OFFRIRE UNA CHIARA CONTROPARTITA

Nelle situazioni di debolezza istituzionale ogni categoria tende a dare il peggio di sé, anche a dispetto delle persone che, al contrario, proprio in questa difficoltà trovano gli stimoli per dare il meglio. Valorizzare queste potenzialità e farne il perno del cambiamento è possibile, ma a condizione che il sistema politico esca dalle secche in cui si trova e accetti il rischio di lavorare per una giustizia

migliore privilegiando la consapevolezza che la qualità della risposta giudiziaria finisce per essere una garanzia per tutti, o almeno per tutti gli onesti.

Una cosa è certa: un governo che pensi di intervenire sulla giustizia contrapponendo frontalmente il proprio ministro al **Consiglio superiore della magistratura**, può solo aggravarne la crisi. Conosciamo tutti i limiti del Consiglio superiore, che in fondo sono i limiti della magistratura come categoria e come corpo. Ma quei limiti possono essere affrontati solo con una prospettiva “in avanti” , che elimini gli alibi e metta ciascuno davanti a scelte di responsabilità.

Nella consiliatura 2002-2006 i laici eletti dal centrodestra, mai così numerosi e determinati, hanno sfruttato i difetti e le debolezze del corpo giudiziario con finalità ora paralizzanti ora di pura gestione. Per finalità politiche e ideologiche hanno fatto da sponda alla magistratura conservatrice e sfruttato cinicamente le logiche clientelari e corporative; col risultato di bloccare ogni cambiamento in tema di responsabilità organizzative, di criteri di nomina agli incarichi direttivi, di rafforzamento della formazione professionale.

Ben altro dovrebbe fare oggi una politica che intenda mettere davvero la magistratura di fronte alle proprie responsabilità: pochi **obiettivi concreti e praticabili**, una riserva di risorse da impiegare selettivamente, una chiara contropartita in cui, ad esempio, si dica: noi vi diamo da subito le risorse per l'innovazione tecnologica e per l'ufficio per il processo, ci impegnano a semplificare in un anno il processo civile e penale, investiamo sui servizi al cittadino, apriamo un tavolo di coordinamento con il Consiglio superiore; voi in due anni ci dovete dare un'organizzazione seria degli uffici, una scelta dei dirigenti adeguati alle necessità, un intervento deciso su chi non garantisce l'impegno e l'aggiornamento necessari.

Solo ponendo obiettivi realizzabili e chiamando alla responsabilità si mettono le premesse perché le valutazioni di professionalità e le tanto invocate sanzioni abbiano possibilità di essere giuste, effettive ed efficaci: puntare tutto sulla frusta e sul conflitto permanente non ha funzionato con nessuna categoria professionale.

A meno che l'obiettivo della politica sia, piuttosto, una giustizia al ribasso, che assicuri alla classe politica la tranquillità, intesa come sicurezza (in basso) e impunità (in alto). Una giustizia double face. Ma perché pensare sempre male? Lasciamo che siano i fatti a parlare.

(1) Si pensi al dibattito post intervento del ministro Mastella in parlamento.

L'andamento lento della giustizia civile

Marco Leonardi e Maria Raffaella Rancan, 02.09.2008

E' possibile confrontare l'efficienza dei vari tribunali? Sì, basandosi su due fattori: le spese e la durata dei procedimenti civili. Con risultati a volte sorprendenti: non è sempre vero che chi spende di più ha una giustizia più rapida. Ma in media, a parità di spesa, si potrebbe ridurre del 30 per cento la durata dei processi. Eppure, tutte le riforme della giustizia proposte finora riguardano più il penale che il civile. E nessuna affronta i problemi che interessano davvero i cittadini che usufruiscono del servizio giustizia.

Il dibattito sull'efficienza nella pubblica amministrazione è di grande attualità. La metodologia del benchmarking comparativo permette di confrontare la performance di diversi uffici pubblici a parità di **risorse** impiegate, facendo emergere che vi sono amministrazioni che per ottenere un dato risultato impiegano risorse molto superiori a quelle che occorrerebbero adottando le pratiche delle amministrazioni più virtuose. E consente inoltre di quantificare la necessità (e le reali potenzialità) di miglioramento: le amministrazioni pubbliche appartenenti a uno stesso comparto che svolgono compiti simili dovrebbero convergere verso le performance di quelle migliori nel loro settore di attività.

Anche la riforma della giustizia è all'ordine del giorno, ma non si vede come le misure in discussione possano migliorare l'efficienza dei tribunali. Purtroppo, si parla molto più di penale che di civile e le proposte – separazione delle carriere, elezione diretta del pubblico ministero, abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale e riforma del Csm – non affrontano direttamente il vero problema della grande maggioranza dei cittadini che usufruiscono del “servizio giustizia”: la velocità e l'efficienza del processo civile.

EFFICIENZA E GIUSTIZIA

In un precedente intervento avevamo analizzato il movimento dei **procedimenti civili** nel 2001 e nel 2005 in alcuni dei principali tribunali italiani, evidenziando la best practice del tribunale di Torino.

Qui confrontiamo le diverse performance dei **distretti di corte d'appello** a parità di risorse (in ciascun distretto operano la corte d'appello, i tribunali di primo grado e i giudici di pace).

I dati sono stati forniti dal ministero della Giustizia, disaggregati per i 29 distretti di corte d'appello. Si riferiscono alla sola giustizia civile e comprendono:

- a) la stima della spesa per la giustizia civile nei distretti di corte d'appello, elaborata dal ministero con i dati ricavati dalle risultanze di consuntivo del bilancio della Giustizia; **(1)**
- b) il numero di procedimenti iniziali, sopravvenuti, esauriti e finali, presso le corti d'appello, i tribunali, i giudici di pace
- c) la giacenza media in giorni dei procedimenti presso le corti d'appello, i tribunali, i giudici di pace.

LA PRODUTTIVITÀ DEI TRIBUNALI ITALIANI

Nel 2006 le uscite complessive del ministero della Giustizia ammontavano a circa 8 miliardi di euro (poco più di mezzo punto percentuale di Pil), di cui il 65 per cento circa per **costi del personale**. Più della metà della spesa totale viene destinata alle attività nei distretti di corte d'appello, le cui risorse dal 1995 al 2006 sono cresciute, in media, del 113 per cento in termini nominali. Per la sola giustizia civile, nel 2006 la spesa ammontava a circa 2 miliardi e mezzo di euro (2,3 miliardi circa nel

2005), impiegati per circa i due terzi nelle retribuzioni di magistrati e personale amministrativo di supporto (rispettivamente il 34 e 33 per cento), per un altro terzo nei servizi (comprese le spese di giustizia e le spese di informatica), e per poco più del 2 per cento negli investimenti

Per valutare l'efficienza della amministrazione della giustizia civile nei distretti di corte d'appello abbiamo messo in relazione per ciascuno di essi una misura della durata media dei procedimenti civili con una stima del loro costo. La **durata** (o giacenza media) per l'intero distretto è stata calcolata applicando la formula Istat alla somma dei procedimenti della corte d'appello, dei tribunali e dei giudici di pace. Per quantificare il costo medio dei procedimenti nel distretto abbiamo considerato il rapporto tra la spesa del distretto e il numero medio di procedimenti, nell'anno considerato. **(2)**

DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO	Durata media dei procedimenti nell'intero distretto-2001 (in gg)	Durata media dei procedimenti nell'intero distretto-2005 (in gg)	Var. durata % (2001-2005)	Spesa per procedimento del distretto-2001 (in euro 2005)	Spesa per procedimento del distretto-2005 (in euro 2005)	Var. spesa % (2001-2005)
Ancona	430,3	350,4	-18,6	456,2	545,3	19,5
Bari	708,7	639,8	-9,7	229,3	218,2	-4,8
Bologna	330,7	296,0	-10,5	553,3	556,9	0,6
Bolzano	239,2	208,8	-12,7	964,8	1079,0	11,8
Brescia	342,4	267,8	-21,8	525,2	592,8	12,9
Cagliari	623,1	540,0	-13,3	542,0	591,3	9,1
Caltanissetta	638,2	566,8	-11,2	947,1	974,1	2,9
Campobasso	480,6	368,1	-23,4	749,5	833,9	11,3
Catania	576,1	498,9	-13,4	565,7	573,1	1,3
Catanzaro	817,1	579,8	-29,0	315,4	339,4	7,6
Firenze	399,2	310,0	-22,3	516,8	579,6	12,2
Genova	398,3	352,3	-11,6	567,9	681,7	20,0
L'Aquila	546,3	430,9	-21,1	420,4	521,4	24,0
Lecce	649,4	541,3	-16,7	341,1	329,1	-3,5
Messina	1040,5	693,3	-33,4	250,6	335,1	33,7
Milano	275,8	261,6	-5,1	740,5	729,6	-1,5
Napoli	602,6	481,5	-20,1	239,0	281,4	17,8
Palermo	571,4	469,3	-17,9	620,4	737,3	18,8
Perugia	417,1	371,5	-10,9	510,1	511,7	0,3
Potenza	716,2	584,7	-18,4	433,9	435,6	0,4
Reggio Calabria	999,0	710,5	-28,9	336,3	489,9	45,7
Roma	506,4	411,4	-18,8	482,5	549,5	13,9
Salerno	628,5	563,1	-10,4	308,0	307,9	0,0
Sassari	562,3	458,0	-18,6	595,2	702,6	18,0
Taranto	894,1	665,2	-25,6	212,2	272,0	28,2
Torino	229,5	207,5	-9,6	848,9	959,0	13,0
Trento	190,2	188,4	-1,0	1495,4	1547,0	3,5
Trieste	211,5	229,9	8,7	831,3	987,5	18,8
Venezia	372,1	334,7	-10,1	481,6	521,3	8,2

Se consideriamo come indicatore di performance dei distretti di corte d'appello una durata media dei procedimenti inferiore a 250 giorni, i **distretti migliori** sono Torino, Bolzano, Trento e Trieste. Va tuttavia sottolineato come vi sia una grande varianza non soltanto nei risultati, ma anche nelle risorse a disposizione di ciascun distretto per ogni procedimento. **(3)**

RIDURRE LA SPESA O LA DURATA?

Torino, Bolzano, Trento e Trieste, per esempio, oltre a essere i distretti che riescono a concludere più celermente i processi sono anche quelli che presentano i livelli di spesa più elevati: 1.500 euro circa, per procedimento, a Trento e 1080 a Bolzano, poco meno di mille euro a Trieste e Torino. Al contrario, Bari, Taranto e Napoli sono i distretti dove la spesa per procedimento risulta più bassa. I distretti di Cagliari e di Caltanissetta, invece, spendono, rispettivamente, come Brescia e un po' più di Torino, ma impiegano, in media, più del doppio del loro tempo per definire un processo; quello di Reggio Calabria risulta spende la metà di Torino e impiega da tre (primo grado) a quattro volte (secondo grado) di più.

È plausibile che vi sia una **relazione inversa** tra le risorse a disposizione e la durata dei **processi civili**:

quanto maggiori sono le risorse spese per ogni procedimento, tanto minore è la sua durata. Qui sta un primo problema del benchmarking comparativo: la scelta del benchmark. Si potrebbe preferire Torino dove i processi sono rapidi, ma si spende relativamente tanto per ogni procedimento. Oppure Bari dove i processi sono lenti, ma si spende poco. Nel nostro esempio consideriamo il caso del distretto di Torino.

Per calcolare la relazione tra spesa e durata dei processi, nella tabella 1 abbiamo riportato la durata media e la spesa per procedimento nei 29 distretti di corte d' appello in due diversi periodi: nel 2001 e nel 2005; e misurato la variazione percentuale della spesa e della durata: nei **cinque anni** considerati, la durata media scende in tutti i distretti tranne che in quello di Trieste e si riduce di soli pochi giorni a Trento (**4**) mentre la spesa per procedimento aumenta quasi dappertutto, ma a tassi molto diversi da distretto a distretto.

Dal rapporto tra la variazione della durata (colonna 3) e la variazione della spesa (colonna 6) risulta che mediamente, un aumento dell' 1 per cento di spesa per procedimento è in grado di ridurre di circa il 4,5 per cento la durata media del processo civile. In altri termini, ogni euro in più di spesa per procedimento è in grado di ridurre la durata media del processo di circa tre giorni. E viceversa, ogni tre giorni di durata del processo oltre la media dovrebbe meritare il taglio di un euro di spesa per procedimento.

Utilizzando questi parametri si può affermare che, se il benchmarking comparativo "funzionasse" e in tutti i distretti il rapporto tra la durata media e la spesa per procedimento fosse pari a quello di Torino (ossia dello 0.2) si potrebbe diminuire di molto la durata dei processi o contenerne la spesa. In media si potrebbe ridurre del **30 per cento** circa la durata dei processi **a parità di spesa**, e i distretti con un margine più ampio di miglioramento sarebbero Caltanissetta, Messina, Reggio Calabria, Taranto, Potenza e Palermo. Oppure, si potrebbe tagliare la spesa a parità di durata: in media si potrebbe ridurla del **27 per cento**. I distretti che potrebbero risparmiare di più a parità di durata dei processi sono Campobasso, Caltanissetta, Palermo e Sassari: spendono poco meno di Torino per ogni procedimento che però dura mediamente più a lungo.

(1) Nella maggior parte degli uffici giudiziari le risorse vengono utilizzate indistintamente sia per la giustizia civile che per quella penale; la metodologia adottata dal ministero per ripartire le spese tra l' una e l' altra tiene conto sia di parametri oggettivi legati al numero delle sezioni civili e penali, sia al personale impiegato negli uffici giudiziari, sia ad altri parametri legati a precedenti ricerche, studi e analisi della materia. La percentuale di ripartizione tra giustizia civile e penale è rispettivamente del 60 e 40 per cento circa.

(2) La durata media dei procedimenti civili nell' intero distretto (corte d' appello, tribunali, giudici di pace) è stata calcolata applicando la formula Istat sulla giacenza media, come segue:

$$\text{durata media distretto} = [365 * (\text{pendenti iniziali} + \text{pendenti finali}) / (\text{sopravvenuti} + \text{esauriti})].$$

La spesa per procedimento nel distretto di corte d' appello è stata così ottenuta:

$$\text{spesa per procedimento} = (\text{spesa totale} / \text{numero medio dei procedimenti})$$

in cui:

$$\text{spesa totale} = \text{stipendi magistrati} + \text{stipendi altro personale} + \text{spesa beni mobili} + \text{spesa beni immobili}$$

$$\text{numero medio di procedimenti} = (\text{pendenti iniziali} + \text{pendenti finali}) / 2.$$

(3) La stessa eterogeneità nei risultati e nei livelli di spesa si ottiene utilizzando misure di spesa (spesa per stipendi/numero procedimenti esauriti) e di performance (indice di smaltimento = esauriti/(pendenti iniziali+pendenti finali) che si concentrano sul numero di procedimenti esauriti anziché su quello medio. Questi indici misurano l' efficienza con riguardo alla capacità di smaltimento del flusso dei procedimenti piuttosto che alla gestione degli *stock* (la spesa per procedimento calcolata sul numero medio di procedimenti potrebbe, per esempio, risultare bassa perché il tribunale è lento e ha tante giacenze).

(4) Si tratta di distretti che presentavano già all' inizio del periodo una durata dei processi contenuta.

Se la giustizia non aiuta le imprese

Silvia Giacomelli e Magda Bianco, 26.10.2006

L'inefficienza della giustizia civile in Italia rappresenta uno dei fattori di contesto che limitano competitività e capacità di crescita del paese. Ha effetti negativi sui mercati finanziari perché induce tassi di interesse più elevati e minore disponibilità di credito. Influisce sulla nascita e sulla dimensione delle aziende perché rappresenta una barriera all'ingresso e disincentiva gli investimenti. Come conferma un confronto tra le diverse province italiane. Si spiega anche così il nanismo delle nostre imprese nel panorama internazionale.

È ormai una convinzione ampiamente condivisa che l' **inefficienza della giustizia** civile in Italia rappresenti uno dei "fattori di contesto" che limitano competitività e capacità di crescita del paese. Ad esempio, la mancata efficace applicazione delle norme rende "monche" molte delle riforme realizzate di recente in diverse aree: sono prive di reale mordente, perché non vi è certezza della sanzione in caso di mancato rispetto.

Tutto ciò genera costi rilevanti per l' economia.

GLI EFFETTI SUL SISTEMA ECONOMICO

Vi sono studi e analisi basate su confronti internazionali che mostrano come un' inefficiente applicazione delle leggi abbia effetti negativi sui **mercati finanziari**, ad esempio. Se i creditori non sono certi della tutela del proprio credito tenderanno a chiedere tassi di interesse più elevati o a concederne di meno: anche in presenza di "buone" regole di *governance*, l' incertezza relativa alla loro efficace applicazione riduce l' accesso al mercato dei capitali degli investitori.

Ma una giustizia che non funziona per i tempi eccessivamente lunghi o perché non assicura "certezza del diritto" disincentiva anche gli **investimenti** delle imprese industriali, il cui rendimento diviene più incerto, e in questo modo ha un effetto negativo sulla loro crescita. Può inoltre rendere più difficile la **nascita** di nuove imprese. In assenza di meccanismi formali che assicurino che i contratti siano sempre rispettati, i "nuovi arrivati" devono utilizzare quelli informali, ad esempio costruendosi una reputazione come partner contrattuali affidabili. Questa esigenza può tradursi in una barriera all' entrata perché le nuove imprese sono svantaggiate rispetto a quelle sul mercato da più tempo.

PROVINCE A CONFRONTO

È possibile misurare la rilevanza di questi canali. Un confronto tra le diverse province italiane, caratterizzate da un diverso **grado di efficienza** della giustizia (misurata in prima approssimazione dalla durata dei procedimenti civili di cognizione ordinaria, di primo grado, esauriti con sentenza) permette di valutare gli effetti di tali differenze sulla "natalità" delle imprese e sulle loro dimensioni, a parità di settore e tenendo conto di una serie di altri fattori che possono influenzare le due variabili: in particolare, il grado di sviluppo dell' area, la disponibilità di capitale umano, di infrastrutture materiali, di "capitale sociale" e di finanziamenti.

Le stime indicano che effettivamente una giustizia più inefficiente è associata a una **minore natalità** delle imprese, in particolare di quelle che si costituiscono in forma di società di capitali: se il livello di efficienza della giustizia crescesse di un ammontare pari alla differenza tra le province con l' apparato giudiziario meno efficiente e più efficiente, il tasso di natalità delle imprese crescerebbe di circa tre quarti di punto percentuale. E bisogna ricordare che il tasso medio di entrata per le società di capitali è di poco superiore al tre per cento.

Una giustizia meno efficiente è anche correlata a **dimensioni medie** delle imprese inferiori. Un

differenziale di efficienza pari a quello esistente tra la provincia con l' amministrazione della giustizia più inefficiente e quella più efficiente si traduce in un differenziale di fatturato (mediano) di circa 31mila euro, pari all' 8 per cento di quello dell' impresa mediana. Le stime suggeriscono che l' inefficienza della giustizia incide negativamente sulle dimensioni soprattutto nei settori che dipendono in misura maggiore dalla disponibilità di finanza esterna: in questi casi una tutela adeguata dei finanziatori è essenziale per la crescita.

Questi risultati e i confronti internazionali recenti, a partire da quelli realizzati dalla Banca Mondiale nel suo rapporto "Doing Business" o da quelli svolti dal Cepej, la Commissione europea per l' efficienza della giustizia, sia pure riferiti al solo rito del lavoro, indicano che la giustizia civile in Italia è assai più inefficiente non soltanto di quella dei maggiori paesi industrializzati, ma anche di molti di quelli di recente industrializzazione o in via di sviluppo: abbiamo forse individuato un ulteriore fattore che contribuisce a spiegare il "nanismo" delle nostre imprese nel panorama internazionale.

Per saperne di più

D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Il Mulino, Bologna.
M. Bianco e S. Giacomelli (2004), "Efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano", *Economia e Politica Industriale*.

* Le idee e le opinioni espresse sono da riferire esclusivamente alle autrici e non implicano la responsabilità dell'Istituto di appartenenza.

Professionalità dei magistrati tra riforma Castelli e proposte dell'Unione

Carlo Guarnieri, 20.03.2006

Anche se le deficienze della giustizia italiana hanno molti padri, la qualità dei giudici è un fattore fondamentale. La legislatura si è chiusa con il varo di un'ambiziosa riforma dell'ordinamento giudiziario. Che impatto avrà? Se la Cdl verrà riconfermata, assisteremo probabilmente al tentativo, alquanto arduo, di mettere in pratica la riforma Castelli. Quanto all'Unione, il suo programma sottolinea ripetutamente la necessità di intervenire sull'organizzazione della giustizia per ridurre i tempi dei processi. Ma resta a un livello molto generale.

Le elezioni si avvicinano e le polemiche sulla **giustizia** non si placano, così come non si placa l' insoddisfazione per l' eccessiva durata dei processi e per la qualità stessa delle decisioni giudiziarie. Anche se le deficienze della giustizia italiana hanno molti padri, la qualità dei giudici è un fattore fondamentale. Peraltro, la legislatura si è chiusa con il varo di un' ambiziosa riforma dell' ordinamento giudiziario. Che impatto avrà? Che ci possiamo aspettare se al Governo resterà l' attuale maggioranza o se invece vi andrà l' opposizione?

UN CONFRONTO CON L'EUROPA

Per analizzare, in modo necessariamente sommario, la situazione abbiamo comparato l' assetto italiano, prima e dopo la riforma del ministro Castelli, con alcuni paesi dell' Europa continentale: Danimarca, il cui sistema giudiziario gode sistematicamente del livello di fiducia più elevato in Europa, Germania e Paesi Bassi, entrambi con livelli di fiducia elevati, Francia e Spagna, sistemi molto simili a quello italiano e caratterizzati da un livello di fiducia piuttosto basso, anche se superiore al nostro. (vedi tabella 1)

Dal confronto emergono alcuni dati interessanti. (vedi tabella 2)

Innanzitutto, l' investimento italiano nella **formazione iniziale** è stato, fino ad oggi, piuttosto limitato: come si può notare, i paesi con i più elevati livelli di fiducia sono anche i paesi che vi dedicano maggior tempo. Nel caso dei Paesi Bassi si arriva a ben sei anni. L' Italia è poi l' unico paese dove non si ricorre *in alcun modo* al **reclutamento laterale**, cioè al reclutamento di giuristi dotati di qualche esperienza professionale. Questo fatto, insieme alla scarsa durata della formazione iniziale fa sì che le capacità professionali dei magistrati italiani al momento dell' entrata nel corpo siano probabilmente inferiori a quelle dei colleghi degli altri paesi europei. Quanto poi alle verifiche successive, i dati ci segnalano i limiti dell' Italia. Solo da noi, infatti, la carriera , le eventuali promozioni a posizioni "superiori" o gli avanzamenti economici è regolata esclusivamente dall' **anzianità** di servizio. Negli altri paesi gli strumenti di verifica sono vari, ma tutti presentano alcune caratteristiche. Sono selettivi: le promozioni sono almeno in parte a numero chiuso. Si basano anche su una valutazione della concreta attività lavorativa e vedono coinvolti più attori: i capi degli uffici, le rappresentanze dei magistrati e gli stessi ministri della Giustizia. Molto meno frequente è il ricorso ai concorsi o agli esami interni.

LA RIFORMA CASTELLI

La riforma Castelli si propone di correggere questa situazione. La **parte migliore** è probabilmente quella sul reclutamento iniziale. Anche se saranno necessari alcuni aggiustamenti, è positivo il

progetto di allungare la fase di formazione, sia con un periodo presso la nuova scuola della magistratura sia richiedendo per il concorso iniziale titoli ulteriori rispetto alla laurea in giurisprudenza. Diverso è il discorso per il resto. Nulla si dice sul reclutamento laterale che rimane nel nostro ordinamento *off limits*. Le verifiche di professionalità sono invece affidate a un sistema di **concorsi interni** che è stato oggetto di molte, e giustificate, critiche. I concorsi previsti sono troppi, una ventina – e troppo complesse sono le modalità di svolgimento, con la probabile conseguenza che la loro attuazione solleva non pochi problemi. Inoltre, si tratta di concorsi basati per lo più su esami. Anche se la legge prevede che le prove dovranno essere pratiche e che le commissioni di concorso dovranno tenere conto dell'attività del magistrato, vi è il forte rischio che, alla fine, non siano valutate le effettive capacità professionali, ma solo le conoscenze più o meno astratte del diritto, come purtroppo avveniva in passato.

E DOPO IL 9 APRILE?

Se la **Casa delle libertà** verrà riconfermata, assisteremo probabilmente al tentativo, alquanto arduo, di mettere in pratica la riforma Castelli. Del resto, nel programma del centrodestra l'unica chiara riforma indicata è la **separazione delle carriere**, un obiettivo per certi versi condivisibile, ma che poco c'entra con la valutazione della professionalità o con il miglioramento dell'organizzazione giudiziaria.

Quanto all'**Unione**, il suo programma dedica ampio spazio, trenta pagine, alla giustizia. Si sottolinea ripetutamente la necessità di intervenire sull'**organizzazione** della giustizia per ridurre i tempi dei processi. Anzi, lo sviluppo di una "cultura dell'organizzazione" è indicato come uno degli obiettivi principali dell'azione di governo. È un obiettivo di grande rilievo, per troppo tempo trascurato. Peccato, che si resti a un livello molto generale. Ad esempio, nulla si dice sul reclutamento laterale né sulla selezione iniziale, a parte l'abolizione del test psico-attitudinale. Quanto alle verifiche di professionalità, i riferimenti sono alquanto generici e non sembrano discostarsi granché dalla situazione esistente. È probabile che la necessità di mediare fra posizioni differenti abbia facilitato una certa genericità. Perciò, per avere indicazioni più concrete, dovremo vedere un eventuale governo dell'Unione all'opera.

Tabella 1: Percentuale di intervistati in Stati della Unione Europea che dichiara di avere fiducia nel proprio sistema giudiziario

	2003 primavera	2003 autunno	2004 primavera	2004 autunno	2005 primavera	Media
Danimarca	80	79	76	79	83	79,4
Germania	60	55	56	58	58	57,4
Paesi Bassi	62	50	49	57	65	56,6
Spagna	43	41	47	45	47	44,6
Francia	43	39	42	39	53	43,2
Italia	44	41	46	35	43	41,8
UE-15	51	47	48	48	53	49,4

Fonte: Eurobarometro nn. 59,60,61,62,63 (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm)

Tabella 2: Formazione e professionalità dei magistrati in alcuni paesi dell'Unione Europea

	Durata complessiva della formazione iniziale (mesi)	Reclutamento laterale	Valutazione della professionalità
Danimarca	36	Si	Capi + commissione nazionale + ministro
Paesi Bassi	72	Si	Capi + consigli giudiziari + consiglio giudiziario nazionale + ministro
Germania	60 (24+36)	Si	Capi + consigli giudiziari + ministro
Francia	31	Si	Capi + commissione di avanzamento + ministro + Csm
Spagna	16	Si	Per anzianità o esami + Cgpj
Italia 2005	18	No	Per anzianità + Csm
Italia con la riforma Castelli	48 (24+24)	No	Concorsi per titoli e/o esami + Csm

Fonte: M. Fabri, P.M. Langbroek, H. Puliati (eds.), *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Bologna, Irsig-Cnr, 2003; G. Di Federico (ed.), *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe*, Bologna, Irsig-Cnr, 2005. (<http://www.irsig.cnr.it/libri.htm>)

La giustizia lenta e le dilazioni di pagamento

Amanda Carmignani, 19.09.2005

L'evidenza empirica suggerisce che l'incidenza del debito commerciale sull'indebitamento complessivo delle imprese è più elevata dove la congestione degli uffici giudiziari è maggiore e i procedimenti civili più lunghi. Ma determinante è il grado di affidabilità creditizia dei debitori. Per le imprese mediamente rischiose, il funzionamento della giustizia civile influisce in misura significativa sul comportamento dei finanziatori, perché contribuisce a determinare la quota di credito effettivamente recuperabile in caso di insolvenza.

La qualità delle leggi e il funzionamento della **giustizia civile** incidono sullo sviluppo dei mercati finanziari. Numerosi confronti internazionali hanno ormai mostrato chiaramente come entrambi gli aspetti contribuiscano a determinare la dimensione e lo spessore dei mercati azionari e obbligazionari nei vari paesi e il loro sviluppo relativo rispetto al mercato bancario. Meno indagata è invece l'influenza sulla diffusione del **credito commerciale**, ovvero, il credito che nasce dalla "dilazione" che un fornitore concede all'acquirente, consentendo che il pagamento della merce venga effettuato entro un certo periodo (tipicamente 30, 60 o 90 giorni) dall'emissione della fattura.

IL VANTAGGIO DEL CREDITORE COMMERCIALE

Il funzionamento della giustizia civile incide sulla diffusione delle dilazioni di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese per due motivi. In primo luogo, l'autorità giudiziaria ha il compito di far rispettare le norme, tutelando gli interessi dei soggetti che instaurano rapporti di natura contrattuale. In secondo luogo, contratti di finanziamento alternativi presentano un diverso **grado di autotutela**. Quanto più il contratto di finanziamento gode di meccanismi di protezione intrinseci, tanto minore sarà la necessità per il finanziatore di ricorrere all'amministrazione giudiziaria per ottenere il rispetto dei termini di pagamento da parte del debitore. Il creditore commerciale ha un vantaggio nell'autotutela rispetto ad altri finanziatori, in primo luogo rispetto ai creditori bancari. Il vantaggio dei fornitori non sta tanto nella capacità di recupero del credito quando si verificano situazioni di insolvenza del debitore, quanto nel potere di *enforcement* quando il debitore è solvibile. La maggiore capacità di far rispettare i termini contrattuali scaturisce dalla limitata entità degli importi, dai brevi tempi di dilazione e dalla sanzione che i fornitori possono imporre in caso di inadempimento del debitore (la **sospensione della fornitura** della merce). Ma scaturisce anche dalla natura del finanziamento: al contrario degli altri finanziatori, i fornitori "prestano" input specifici, non denaro. Poiché materie prime e beni intermedi hanno una fungibilità decisamente inferiore rispetto a quella della moneta, i fornitori corrono meno rischi degli investitori finanziari che i clienti utilizzino per **fini impropri** le risorse ottenute. Se questa ipotesi è vera, la diffusione del credito commerciale, relativamente a quello bancario, dovrebbe risultare maggiore in ambienti dove le tutele giuridiche sono inferiori.

IL CASO DELL'ITALIA

È interessante chiedersi quale relazione c'è tra il funzionamento della giustizia civile e il ricorso delle imprese alle dilazioni di pagamento in Italia. Nei bilanci delle imprese italiane l'importo dei debiti verso i fornitori supera quello del debito a breve termine verso le banche. Inoltre, le statistiche disponibili mostrano come l'Italia si caratterizzi per **un'accentuata lentezza** del processo civile e per **un'elevata variabilità** nell'efficienza degli uffici giudiziari. Ampie sono le differenze territoriali per quanto concerne la capacità di smaltimento del carico di lavoro e i tempi

per la definizione delle controversie presso gli uffici giudiziari (nella fattispecie, i circondari di tribunale). Se, ad esempio, misuriamo il livello di congestione di ciascun circondario (nel primo grado di giudizio) in termini di rapporto tra la quantità dei procedimenti pendenti e il numero di quelli che ogni anno vengono conclusi, le **statistiche giudiziarie Istat** mostrano che alla fine del 1998 l'indice variava da 0,4 nel circondario più efficiente (Crema) a 12,9 in quello dal livello di congestione più elevato (Messina).

Limitando l'analisi alle imprese manifatturiere e isolando l'effetto della giustizia da altri fattori rilevanti per il ricorso alle dilazioni di pagamento (caratteristiche individuali di impresa, struttura dei sistemi creditizio e industriale, e così via), si riscontra effettivamente che il funzionamento della **giustizia civile incide sulle scelte finanziarie**. In particolare, l'evidenza empirica suggerisce che dove la capacità di far rispettare le norme è inferiore, perché la congestione degli uffici giudiziari è maggiore e i procedimenti civili sono più lunghi, l'incidenza del debito commerciale sull'indebitamento complessivo è più elevata.

Come era ragionevole attendersi, la relazione tra funzionamento della giustizia e ricorso alle dilazioni di pagamento dipende dal grado di **affidabilità creditizia** dei debitori.

In particolare, quando le imprese sono molto solide finanziariamente, l'accesso al credito non è influenzato dal funzionamento della giustizia, poiché la probabilità di dover ricorrere alle procedure giudiziarie è comunque molto bassa. Analogamente, quando le imprese vengono ritenute estremamente fragili, le difficoltà di accesso al credito prescindono dal grado di tutela dei creditori.

Per le imprese **mediamente rischiose**, invece, il funzionamento della giustizia civile influisce in misura significativa sul comportamento dei finanziatori, perché contribuisce a determinare la quota di credito effettivamente recuperabile in caso di insolvenza. Difficoltà nello smaltimento del carico di lavoro e tempi lunghi per la definizione delle controversie presso gli uffici giudiziari, infatti, possono ridimensionare, se non annullare, il valore di mercato di determinate tipologie di beni del debitore insolvente (ad esempio apparecchiature tecnologiche, impianti, macchinari, eccetera), imponendo ulteriori costi ai creditori.

Per saperne di più

Carmignani, A. (2004), *Funzionamento della giustizia civile e struttura finanziaria delle imprese: il ruolo del credito commerciale*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 497.

Burkart, M. e T. Ellingsen (2004), *In-kind finance: A Theory of Trade Credit*, in "American Economic Review", vol. 94, n. 3, pp. 569-90.

Cannari, L., Chiri, S. e M. Omiccioli (2005), *Imprese o intermediari?*, Bologna, il Mulino.

* Economista al Servizio Studi della Banca d'Italia. Le opinioni qui espresse sono esclusiva responsabilità dell'autore e non impegnano in alcun modo la Banca d'Italia.

L'offerta di giustizia in Europa e l'offerta di giustizia in Italia

Daniela Marchesi, 28.01.2005

Un'indagine del Consiglio d'Europa, pubblicata in questi giorni ha per la prima volta raccolto statistiche omogenee su alcuni aspetti dei sistemi giudiziari di 40 paesi europei. Il risultato che ne emerge è che in Italia spesa pubblica per giustizia e numero di magistrati non sono affatto bassi, se confrontati con quelli degli altri paesi europei, che pure hanno performance in termini di lunghezza dei processi molto migliori. Le cause di inefficienza della giustizia italiana, dunque, non si può ritenere risiedano in uno stanziamento di risorse troppo limitato.

Un'indagine del Consiglio d'Europa, pubblicata in questi giorni, ha per la prima volta raccolto statistiche omogenee su alcuni aspetti dei sistemi giudiziari di 40 paesi europei. Il risultato che ne emerge tuttavia non smentisce quello che già si poteva dedurre dai frammentari e poco omogenei dati provenienti da fonti eterogenee: la spesa pubblica per giustizia in Italia non è affatto bassa, se confrontata con quella degli altri paesi europei, che pure hanno performance in termini di lunghezza dei processi molto migliori. Svezia, Germania e Olanda che, secondo i dati della Commissione Europea, svolgono i processi civili in meno di metà tempo di quanto necessario in Italia per cause di analogo contenuto, impegnano risorse pubbliche assai prossime a quelle italiane (44 euro per abitante in Svezia, 53 in Germania, 41 in Olanda e 46 in Italia).

Spesa pubblica per gli uffici giudiziari. Valori in euro per abitante. Anno 2002

	Spesa pubblica
Austria	69,63
Belgio	64,41
Danimarca	29,8
Finlandia	41,05
Francia	28,35
Germania	53,15
Irlanda	22,21
Italia	45,98
Olanda	41,01
Portogallo	46,98
Regno Unito	16,89
Spagna	23,52
Svezia	44,44

Fonte: CEPEJ 2004

In generale, tuttavia, i dati di spesa non riflettono del tutto fedelmente le effettive dimensioni dell'offerta, non solo perché sono influenzati dal livello delle retribuzioni dei magistrati nei diversi paesi (dal rapporto del Consiglio d'Europa i magistrati italiani risultano percepire uno stipendio del 30% superiore a quello dei colleghi francesi ma pari alla metà di quello dei giudici inglesi), ma anche

perché risentono ampiamente delle differenze istituzionali nell' organizzazione della giustizia. Per esempio, in Inghilterra la spesa per gli uffici giudiziari appare molto più bassa che negli altri paesi, ma inferiore a un terzo di quella tedesca, e meno di metà di quella italiana. Va tuttavia tenuto presente che in questo paese la gran parte del processo non si svolge nel foro, ma presso gli studi degli avvocati. I costi del sistema giudiziario sono quindi in gran parte direttamente sostenuti dagli utenti; di qui il grande rilievo che in tale sistema hanno i sussidi pubblici per l' assistenza legale, i quali hanno una dimensione enormemente superiore a quella che si rileva negli altri paesi e sono addirittura superiori al doppio della spesa pubblica sostenuta in Inghilterra per gli uffici giudiziari (53,8 euro per abitante contro i 16,89 euro per abitante di spesa per gli uffici giudiziari), mentre in Italia essi impegnano risorse del tutto marginali (0,78 euro per abitante).

In quest' ottica, dunque, il Regno Unito spende più dell' Italia.

Diverso ancora è il caso della Germania, uno dei paesi con i tempi di giustizia più brevi. In Germania la spesa per gli uffici giudiziari è piuttosto alta, però, due terzi delle spese sono recuperati attraverso le tasse che vengono imposte alle parti per il ricorso in giudizio.

Una rappresentazione molto più chiara delle dimensioni dell'offerta si ottiene confrontando il numero dei magistrati per abitante. Anche questa misura non è comunque esente da inconvenienti, perché non tiene conto della magistratura onoraria – in special modo dei giudici di pace – e quindi sottostima l'offerta di quei paesi, che come il Regno Unito, ne fanno un ampio uso. Di questa categoria di giudici, d'altra parte, non si può tenere pienamente conto, date le troppe differenze tra le funzioni alle quali è preposta nei vari paesi. Si va infatti dall'attività notarile, alla partecipazione ai collegi popolari nei tribunali penali, al giudizio vero e proprio nelle cause civili di limitato valore.

Numero di giudici per abitante (per 100.000 abitanti)

Paesi	giudici togati	giudici onorari
Austria	21	n.a.
Belgio		
Danimarca	7	n.a.
Finlandia	17	72
Francia	10	36
Germania	25	43
Irlanda	3	0
Italia	12	10
Olanda	11	6
Portogallo	15	7
Regno Unito	4	55
Spagna	10	3
Svezia	19	85

Fonte: CEPEJ (2004)

Ma anche con le riserve evidenziate, risulta evidente che, nel confronto internazionale, l' Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano performance giudiziarie migliori. Ma allora il problema

dov' è? Che cosa impedisce che a fronte di questo impegno di risorse il sistema giudiziario italiano risulta tanto più congestionato e lento di quello degli altri paesi. Analizzando a fondo i dati Istat e Ministero della giustizia emerge qualche strozzatura territoriale nell' allocazione dei magistrati tra le varie geografiche. Ma, soprattutto, risulta che la produttività dei giudici è più bassa di quella potenziale in conseguenza delle dimensioni troppo ridotte dei tribunali che impediscono la specializzazione nell' attività dei magistrati (link con vecchio articolo su la voce: restano gli incentivi al processo lungo). Le dimensioni piccole dei tribunali italiani risultano confermate anche dal confronto internazionale: vi operano , in media , 6 magistrati contro, ad esempio, i 19 della Germania, i 14 della Svezia e, addirittura, i 65 dell' Olanda. La riforma che ha introdotto il giudice unico di primo grado ha determinato, attraverso la fusione di preture e tribunali ,un aumento della scala media degli uffici giudiziari ma non tale da essere risolutiva: gli uffici sottodimensionati erano prima della riforma, nel 1996, circa l' 88%, ora sono il 72% del totale. Comunque una percentuale altissima. Per questo è particolarmente urgente una riforma della geografia giudiziaria che accorpi molte delle sedi di tribunale attualmente sparse sul territorio. L' eccessivo numero di sedi trova conferma anche dal confronto internazionale: in Italia gli abitanti serviti da una corte di prima istanza sono mediamente 55.000, la metà che in Francia, in Germania e nel Regno Unito.

Tuttavia le disfunzioni legate alla dimensione degli uffici giudiziari e alla specializzazione nell' attività dei giudici, seppur rilevanti, non sono, però, sufficienti a spiegare il dissesto della giustizia civile italiana.

Le cause della lentezza della giustizia civile italiana non sono infatti da ricercarsi nell' inadeguatezza dell' offerta, quanto piuttosto nella complicazione del processo e negli incentivi che la normativa produce su litiganti e avvocati ad abusare del ricorso al giudice e delle garanzie interne al processo, con il risultato di amplificare patologicamente la domanda di giustizia e di allungare a dismisura i processi . Non a caso nel confronto internazionale risultiamo campioni di litigiosità con un volume di domanda di giustizia pari al doppio, o poco meno, di quello della Germania, della Francia, dell' Austria, dell' Olanda e della Danimarca.

Una controriforma per la giustizia civile

Michele Taruffo, 22.11.2004

Eccessiva durata dei processi: è questa la causa della crisi endemica della giustizia civile in Italia. Ma le riforme ipotizzate non risolvono la questione, anzi appaiono controproducenti. Per esempio quando delineano un modello nel quale il governo del procedimento resta molto a lungo nelle mani degli avvocati invece che in quelle del giudice. Criticabili anche gli aspetti di metodo. Le novità vengono introdotte a sorpresa, in modo disordinato e frammentario, senza il dibattito che sarebbe indispensabile in un sistema democratico.

L'amministrazione della **giustizia civile** in Italia è da tempo in una crisi endemica, soprattutto a causa dell'eccessiva durata dei processi. L'Italia occupa l'ultimo posto in Europa per quanto riguarda l'efficienza della giustizia civile, e per questa ragione subisce ogni anno centinaia di condanne dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'attuale Governo afferma di voler risolvere alla radice il problema. Tuttavia, le riforme che vengono progettate, e in qualche misura attuate, appaiono del tutto insufficienti, e anzi addirittura controproducenti.

IL PROGETTO VACCARELLA

Emerge con sempre maggiore evidenza l'incapacità di identificare le **cause reali** del disastro, e di avviare di conseguenza riforme che siano davvero in grado di porvi rimedio. In Italia e all'estero non mancano analisi approfondite delle ragioni che portano a una durata abnorme del processo civile, ma di ciò il legislatore non sembra tener conto.

È da tempo in discussione in varie sedi un progetto di legge delega per la riforma del codice di procedura civile ("progetto Vaccarella", dal nome di chi ha presieduto l'apposita commissione ministeriale). Contiene varie proposte sensate, che tuttavia non hanno nulla a che vedere con la riduzione dei tempi del processo. Contiene però anche la configurazione di un modello di procedimento ordinario destinato a incidere in modo negativo sulla situazione esistente. Questo modello si fonda sull'idea che sia opportuno lasciare il più possibile il governo del procedimento nelle mani degli avvocati invece che in quelle del giudice. Gli **avvocati** delle parti sarebbero dunque liberi di scambiarsi un numero elevato di memorie scritte per un tempo assai lungo, fino a che uno di essi decida di interrompere il ping-pong. Tutto ciò avverrebbe all'insaputa del giudice, il quale verrebbe chiamato a intervenire solo quando una delle parti lo voglia. Allora il giudice dovrebbe risolvere di colpo tutte le questioni, assumere rapidamente le prove e pronunciare la sentenza. Non avrebbe però alcuna **funzione di controllo** e di gestione del procedimento, salvo che nella fase conclusiva, mentre il processo sarebbe soltanto una "cosa delle parti".

Le **obiezioni** che si possono rivolgere a questo modello sono molte. Basti richiamarne due: a) gli ordinamenti che hanno recentemente riformato con successo il processo civile (vale per tutti l'esempio dell'Inghilterra), hanno preso la strada esattamente opposta, ossia quella del rafforzamento dei poteri direttivi del giudice. b) È noto da sempre che il modo più sicuro per avere un processo lungo e complicato consiste nel lasciarlo liberamente gestire dagli avvocati. In ogni processo c'è sempre una parte che ha torto, e che si serve di tutti gli appigli per ritardare il momento della decisione finale: è ovvio che il suo difensore faccia di tutto per allungare il più possibile la durata del procedimento. D'altronde, la maggior parte degli avvocati lucra sui tempi lunghi, sul numero delle udienze e su quello delle memorie scritte (dum pendet rendet, si dice da secoli), sicché il difensore raramente ha un proprio interesse a che il processo sia rapido e semplice.

Non è facile capire se l'atteggiamento del patrio legislatore sia dovuto a ignoranza, a presunzione autarchica, a pregiudizi ideologici contro la magistratura, o a tutte queste cose insieme.

Certo è che questo atteggiamento rischia di portare non a una riforma, ma a una controriforma della

giustizia civile, con il ritorno a modelli processuali che erano **già obsoleti** nella seconda metà dell'Ottocento.

Riforme semi-clandestine

Va tuttavia ricordato che la **controriforma è già in atto**: il modello delineato nel "progetto Vaccarella", infatti, è stato applicato nel decreto legge n. 5 del 7 gennaio 2003, entrato in vigore all'inizio del 2004, che disciplina il "processo societario".

Malgrado le molte reazioni negative che esso ha ricevuto, si delineano tentativi del Governo, più o meno surrettizi e finora rimasti senza esito, di estenderne l'applicazione anche ad altre controversie, come quelle relative alla proprietà intellettuale. In sostanza, mentre il "progetto Vaccarella" segue un iter lungo e di esito incerto, anche per le molte critiche che incontra, si tenta ugualmente di attuarlo in riforme di settore.

Nel frattempo, sono stati elaborati altri progetti governativi che paiono destinati a introdurre **modifiche parziali** a varie norme del codice di procedura civile. Questi progetti si susseguono, ma rimangono in uno stato di semi-clandestinità, al punto che spesso è difficile conoscerne il contenuto. Sembra quasi che chi li redige non abbia l'intenzione o il coraggio di sottoporli a un'aperta discussione preventiva. Di fatto, poche e secondarie novità vengono introdotte a sorpresa e in modo disordinato e frammentario, con decreti di cui nessuno, fuori delle stanze segrete del potere, sa in anticipo alcunché. Spesso, peraltro, si tratta soltanto di interventi correttivi di dettaglio.

Anche questo aspetto di metodo è significativo: non solo si progettano cattive riforme, ma lo si fa di nascosto, evitando il dibattito che sarebbe indispensabile in un sistema democratico.

L'ATTENZIONE DEVIATA

Non va poi dimenticato che tutto questo si inserisce in un **quadro generale di confusione**, di disordine e di mancanza di serie prospettive di riforma. Le vicende incerte e intricate della riforma della legge sull'ordinamento giudiziario fanno da sfondo a conati di riforma della giustizia civile di cui è difficile cogliere il senso. Ad esempio, mentre è noto che una razionalizzazione radicale delle circoscrizioni giudiziarie, dell'organizzazione degli uffici e dell'utilizzazione del personale è una condizione indispensabile per un miglior funzionamento della giustizia civile, di ciò non si parla. L'attenzione viene deviata su problemi che nulla hanno a che vedere con l'efficienza del processo, come quello della separazione delle carriere tra magistratura giudicante e magistratura requirente. Molto rumore per nulla, o per pochissimo, dunque.

Una cura omeopatica per i ritardi nella Giustizia Civile

Carla Musella, 19.08.2002

Nella Repubblica Italiana sul finire del secondo millennio i processi civili avevano una

I RITARDI DELLA GIUSTIZIA

Nella Repubblica Italiana sul finire del secondo millennio i processi civili avevano una durata interminabile: tra l'inizio di un processo e il suo compimento, tra citazioni, ricorsi, istruttorie, memorie, sentenze di primo grado, di secondo grado e di Cassazione, passavano anni, a volte decenni, lasciando languire le giuste aspettative di tutela dei cittadini.

Nel frattempo fiorivano gli studi giuridici e anche quelli legali, si moltiplicavano le Commissioni Ministeriali per la riforma del processo civile, e del lavoro, si facevano stime economiche sui gravi danni arrecati alle imprese e ai cittadini dai ritardi della giustizia, mentre i giornali trattavano il problema della drammatica lentezza dei processi civili, vissuta da molti cittadini sulla propria pelle, solo se legato a qualche fatto di cronaca clamoroso.

LE CAUSE

Non mancavano le indagini sulle cause di tanti ritardi. Ma la causa fondamentale era indicata da molti nella macroscopica sproporzione tra la domanda e l'offerta di giustizia. Perché il problema dei ritardi della giustizia era un problema di numeri.

Troppi processi per pochi giudici con scarse risorse, dicevano i più sbrigativi. Una domanda di giustizia abnorme, dovuta alla complessità sociale, all'allargamento della sfera degli interessi tutelati, all'abuso del processo, da una parte, e l'esiguità delle risorse e dei giudici, rimasti sostanzialmente invariati di fronte all'aumento esponenziale dei processi, dall'altra, dicevano i più sofisticati e prolissi. I maniaci delle statistiche sciorinavano grafici sull'aumento della domanda di giustizia nei vari settori ed indicavano cifre da capogiro. Le cause civili pendenti al 30 giugno 2000 erano 3.301.361, con una sopravvenienza annua di circa 1.500.000 di nuove cause in un anno, come indicato dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2002 (si veda www.giustizia.it). Non esistevano dati certi sul numero dei magistrati addetti stabilmente alla giurisdizione civile, ma i giudici nel loro complesso (tra pubblici ministeri, magistrati del settore penale e magistrati del settore civile) erano circa 8.500, in buona parte destinati alle funzioni penali sia requirenti che giudicanti. Con questi numeri sembrava quasi scontato che si creasse un "effetto imbuto", con impossibilità di un rapido smaltimento.

I RIMEDI: LA LEGGE PINTO

La gravità della situazione era testimoniata dai ricorsi dei cittadini italiani davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo per violazione dell'art. 6, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, cioè per mancato rispetto del diritto ad un processo entro un termine ragionevole.

Nel solo anno 2000, i ricorsi pendenti davanti alla Corte Europea contro lo Stato italiano erano circa 10.000. Ma sino a quel momento lo Stato italiano si era mostrato sordo alla necessità di risolvere il problema della lentezza dei giudizi civili. L'ingresso nel terzo millennio portò una buona novella. La soluzione era a portata di mano, ma nessuno ci aveva pensato sino a quel momento. La buona novella fu la legge 2001/89, c.d. legge Pinto. E quale altra poteva essere la soluzione dell'annoso problema se non un'ennesima legge, nella Patria del Diritto?

La legge Pinto garantiva il risarcimento del danno per l'irragionevole durata dei processi civili, penali

e amministrativi. Aniché ricorrere gratuitamente alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, per denunciare l'eccessiva durata dei processi nazionali, tutti i cittadini ebbero, da quel momento, la possibilità di ottenere - dietro pagamento - il risarcimento del danno dovuto al ritardo. Le critiche non mancarono: alcuni avanzarono perplessità sulla sostituzione del giudice interno ad un organismo sovranazionale(www.notiziariogiuridico.it/addendaCorte.html).Altri obiettarono che troppo frettolosamente la legge Pinto aveva affidato i procedimenti previsti alle Corti d'Appello (1). Ed era chiaro a tutti che il termine di quattro mesi indicato dalla legge Pinto per la definizione del procedimento era impossibile da rispettare.

Infine, si sapeva che non vi erano neppure le risorse finanziarie per garantire a tutti un giusto e, soprattutto, rapido risarcimento (2). Problemi irrisolti. Ma a molti era sfuggito che il grande beneficio della legge Pinto era quello di dare lavoro agli avvocati.Si moltiplicarono le cause, le richieste di risarcimento e le parcelle da pagare per gli assistiti. Fu una sorta di cura omeopatica per una malata di cancro con metastasi multiple. I giornali, nel luglio del 2002, riportarono la notizia di una donna, una delle prime sfortunate utenti della legge Pinto, che si era incatenata per protestare contro la mancata erogazione del risarcimento per mancanza di fondi disponibili. Il sacrosanto principio della ragionevole durata dei processi era comunque salvo, la valanga dei ricorsi alla Corte di Strasburgo arginata e i dettagli sui mancati stanziamenti finanziari erano numeri noiosi ed irrilevanti. Anzi, proprio la mancata risoluzione di questi ritardi dava un senso alla legge Pinto, come insegnava proprio l'episodio della donna incatenata per protesta. I giornali riferirono che la donna aveva pagato parcelle salate sia all'avvocato della causa principale, durata vent'anni, sia a quello della causa per la legge Pinto.

(1) Relazione di Giovanni Verde, vicepresidente del CSM, all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2002 a Catania: www.giustizia.it).

(2) La legge 2001/89 infatti prevedeva uno stanziamento di 12.705 milioni di vecchie lire a decorrere dal 2002. Importo irrisorio a fronte dell'elevatissimo numero di ricorsi, specie considerando che la Corte europea di Strasburgo aveva sempre condannato il Bel Paese a corrispondere risarcimenti pari a 20/30 milioni di vecchie lire per ogni violazione dell'art. 6 par. 1 della Convenzione (vedi www.notiziariogiuridico.it/addendaCorte.html).